

**Escola Superior
de Gestão e
Tecnologia**
[IPSantarém]



Instituto Politécnico de Santarém
Escola Superior de Gestão e Tecnologia

**O impacto da lei dos compromissos e pagamentos em atraso, consequências
para os agentes económicos, para os gestores e responsáveis financeiros**

João Carlos Coelho Sardinha

Orientador: Professor Doutor Jorge Manuel Alves de Faria

Coorientador: Mestre José Manuel de Jesus Ferreira

Santarém/2014

**O impacto da lei dos compromissos e pagamentos em atraso, consequências
para os agentes económicos, para os gestores e responsáveis financeiros**

*Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do
grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Professor
Doutor Jorge Manuel Alves de Faria, do Instituto Politécnico de Santarém*

**Instituto Politécnico de Santarém
Escola Superior de Gestão e Tecnologia
2014**

AGRADECIMENTOS

A concretização deste documento, só foi possível, com o contributo de um conjunto de pessoas, a quem, eu tenho o dever de manifestar o meu público agradecimento.

Ao meu orientador Professor Doutor Jorge Manuel Alves de Faria, pela disponibilidade, simplicidade e marcado rigor no assumir desta etapa da minha vida que consiste no realizar de um feito pessoal permitindo dar à sociedade um contributo positivo.

Igualmente ao meu coorientador mestre José Manuel de Jesus Ferreira, chefe de Divisão do Departamento de Gestão Financeira da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública por me apoiar, naquilo que permite à consciência e sabedoria, estar sempre presente nos momentos de complexidade e coragem fortalecendo cada vez mais a confiança do crescer em sociedade.

À Exma. Sr.^a Dr.^a Ana Maria Tavares de Almeida e Bessa, diretora do Departamento de Gestão Financeira da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, a quem primeiro manifestei a intenção de desenvolver este projeto e que gentilmente me amparou em todos os momentos marcantes.

Ao Exmo. Sr. Diretor Nacional Adjunto da Polícia de Segurança Pública José Emanuel de Matos Torres, por fortificar a ciência do conhecimento em prol da investigação.

Ao Exmo. Sr. Diretor do Departamento de Formação da Polícia de Segurança Pública, Intendente João Manuel Alves Amado, por também partilhar a sua comunicação formal no progresso do ser humano.

A todos aqueles que por pequenos gestos deram a sua participação, demonstrando que é de todo positivo apoiar iniciativas desta natureza o meu obrigado.

Por último ao maior suporte de todo este caminho especial, por ser a realização de um sonho, mas também pelo esforço ao longo deste caminho de empedrado, à minha esposa pelas respostas prontas, que me outorgava, e eu, sempre com o pensamento ligado ao sonho, cada vez mais perto da realidade, à minha filha Madalena pelos sorrisos e gestos de afetividade inesquecíveis em que eu me carregava de energia, por todas as abdicações.

Obrigado a todos!

RESUMO

A presente lei vem introduzir algumas normas de correção, na aplicação dos recursos financeiros do Estado, as quais estabelecem e delimitam as circunstâncias e a forma de assunção de compromissos com terceiros. A mesma impõe, para o efeito, que os compromissos só se possam concretizar depois de preenchidos todos os requisitos de execução da despesa e desde que haja disponibilidade de fundos.

Esse objetivo é de tal modo preponderante para as finanças públicas do país, que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso constitui, hoje, um instrumento basilar do sistema financeiro português. Pretende-se por isso apurar quais às alterações que esta lei produziu no Departamento de Gestão Financeira da Polícia de Segurança Pública a nível nacional, definindo regras complementares aos demais normativos – Lei de Enquadramento Orçamental.

Os dados obtidos para o estudo de caso foram no geral baseados em legislação de enquadramento contabilístico afeto às atividades, arquivo, documentos correntes relacionados com a gestão orçamental, e utilização de uma aplicação existente no Departamento de Gestão de Recursos Financeiros Partilhada.

A metodologia utilizada tem como essência qualitativa, os dados foram trabalhados para poderem ser interpretados de forma descritiva, evidenciando as várias alterações ocorridas em termos legislativos, apontando, para, os constrangimentos antes da entrada da lei, e depois da sua entrada.

Por último foram identificadas algumas lacunas existentes e determinados aspetos que podem ser melhorados, as limitações que foram encontradas apesar da confidencialidade dos dados obtidos e tratados.

Palavras-chave: Compromisso, fundos disponíveis, dívida pública, pagamentos em atraso, racionalização, informação, responsabilidade.

ABSTRACT

This law introduces some standards of correctness, in applying the financial resources of the State, which establish and delimit the circumstances and manner of securing commitments with third parties.

The same places, to the effect that commitments can only be completed after you finish all the requirements for implementing the expense and subject to the availability of funds.

This goal is so predominant for Public Finance of the country so that the Law of commitments and payments Delay, today, constitutes a fundamental instrument of the Portuguese financial system. The intention is therefore to establish what changes that this law gave the Department of Financial Management of Public Security Police at national level, further defining the normative rules too - Budgetary Framework Law.

The data obtained for the case study were generally based accounting framework legislation affect the activities, archive, current documents related to budget management, and use of an existing application in the Management Department of Shared Financial Resources.

The methodology has the qualitative essence the data were worked out in order to be interpreted descriptively, showing the various changes in legislative terms, pointing to the constraints before the entry of the law, and after their entry.

Finally some gaps and certain aspects that could be improved were identified, the limitations that were found despite the confidentiality of the data collected and processed.

Keywords: Commitment, funds available, debt, arrears, rationalization, information, responsibility

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v
ÍNDICE.....	vii
ÍNDICE DE TABELAS	xi
INDICE DE FIGURAS	xiii
INDICE DE GRÁFICOS	xv
ANEXOS	xvii
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xix
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Evolução da Dívida Pública Portuguesa	1
1.2 Objetivos e Problemática da Investigação	4
1.3 Metodologia.....	6
1.4 Estrutura da Dissertação	7
2 REVISÃO DE LITERATURA	11
2.1 Evolução da Contabilidade.....	11
2.2 Origem da LCPA.....	22
2.2.1 Amplitude da LCPA em Portugal	23
2.2.2 Entidades e Sistemas Contabilísticos	25
2.2.3 Movimento de Contas Para Realização de Despesa	28
2.3 Objetivos da LCPA	30
2.3.1 Princípios Básicos Para a Realização de Despesas	32
2.3.2 Fases da Despesa com LCPA	34
2.3.3 Fundos Disponíveis	37
2.3.4 Prestação de Informação	40

2.3.5 Imperatividade da LCPA e o Impacto dos Pagamentos em Atraso.....	42
2.3.6 Consequências da Violação da LCPA.....	43
2.3.7 Vantagens e Desvantagens da LCPA	49
3 MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO	51
3.1 Determinação do Método de Pesquisa	51
3.1.1 Recolha dos Dados.....	51
3.1.2 Dados Secundários.....	51
3.1.3 Dados Primários.....	52
3.1.4 Validade da Construção	52
3.1.5 Confiabilidade	52
4 ESTUDO DE CASO	53
4.1 Especificidade Orgânica da PSP	53
4.1.1 Principais Atribuições.....	55
4.2 A PSP e o Advento dos Atuais Princípios Reguladores.....	59
4.2.1 Intervenção Externa.....	61
4.2.2 Ciclo de Despesa Anteriormente Adotado na Policia de Segurança Pública	64
4.3 Evolução do Orçamento da Despesa	65
4.3.1 Analise Teórico Prática.....	73
4.3.2 Padrões Adotados em Reflexo das Limitações	74
4.3.3 Novo Ciclo da Despesa Adotado na PSP	75
4.3.4 Projeção dos Agentes Económicos	81
4.4 Apresentação dos Resultados.....	84
1.ª Questão Operacional.....	85
2.ª Questão Operacional.....	89
3.ª Questão Operacional.....	90
4.ª Questão Operacional.....	95

4.5 Discussão dos Resultados	98
5 CONCLUSÕES	99
5.1 Recomendações e Limitações	101
BIBLIOGRAFIA	103
LEIS	109
DECRETOS	111
PORTARIAS	113
DIRETIVAS	115
ANEXOS	117

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Normativos mais Relevantes.....	12
Tabela 2 - Variação Anual do Orçamento da Despesa Realizada 2010/2012	66
Tabela 3 – Variação da Despesa Efetiva, Triénio 2010/2012.....	67
Tabela 4 - Variação da Despesa Efetiva no Biénio 2011/2012.....	69
Tabela 5 - Contas do POCP	81
Tabela 6 - Mapa Comparativo da Dívida 2011-2013.....	88
Tabela 7 - Fundos Disponíveis à PSP	93
Tabela 8 - Número Médio Diário de Cabimentos e Compromissos	94
Tabela 9 - Número Médio Mensal de Cabimentos e Compromissos	95

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Situações Relevantes para Diferentes Estratégias de Pesquisa	7
Figura 2 - Fases da Despesa RAFE	16
Figura 3 - Tipos de Contabilidade	19
Figura 4 - Estrutura do Setor Público Português	24
Figura 5 - Entidades e Sistemas Contabilísticos em Portugal	26
Figura 6 - Movimentos Contabilísticos de Execução da Despesa com PLC.....	29
Figura 7 - Movimento Contabilísticos de Compromissos Plurianuais	29
Figura 8 - Fases da Despesa LCPA.....	36
Figura 9 - Consequências da Violação da LCPA	44
Figura 10 - Mapa dos Pagamentos em Atraso Outubro de 2013	57
Figura 11 - Mapa dos Fundos Disponíveis Outubro de 2013	58
Figura 12 - Organograma do Unidade Orgânica Logística e Finanças	60
Figura 13 - Circuito do Processo de Despesa (anterior a 2012).....	64
Figura 14 - Mapa Disponibilidades de Execução de Despesas (2013).....	71
Figura 15 - Circuito do Processo de Despesa (a partir de 2012).....	76
Figura 16 - Circuito do Processo de Despesa (a partir de 2012).....	78

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dívida Pública (% PIB)	2
Gráfico 2 – Evolução do Orçamento da Despesa no Triénio 2010-2012.....	66
Gráfico 3- Mapa Resumo da Execução da Despesa (2012).....	72

ANEXOS

Anexo 1 - Organograma PSP/DN	119
Anexo 2 - Tabela de Medidas.	120
Anexo 3 - Fontes de Financiamento.	122
Anexo 4 - Áreas de Atividade.....	123
Anexo 5 - Modelo de declaração de compromissos plurianuais existentes em 31/12/2011 (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro).	127
Anexo 6 - Modelo de declaração de pagamentos em atraso existentes em 31/12/2011 (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, art.º 15.º, n.º1, b)).	127
Anexo 7 - Plano de liquidação dos pagamentos em atraso.....	128
Anexo 8 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Despesa - Coberta por Receitas Gerais-Novembro 2013.....	128
Anexo 9 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Despesa - Coberta por Outras Receitas (Exclui Receitas Gerais e Fundos Comunitários) - Novembro 2013.	129
Anexo 10 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Despesa - Coberta Fundos Comunitários - Novembro 2013.	129
Anexo 11 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Receita - Toda a Receita exceto Receitas Gerais e Fundos Europeus - Novembro 2013.....	130
Anexo 12 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Receita - Fundos Europeus - Novembro 2013.	130

LISTA DE ABREVIATURAS

A

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ANMP	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
AP	Administração Pública

C

CE	Classificação Económica
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CFP	Conselho das Finanças Públicas

D

DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGAL	Direção Geral da Autarquias Locais
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DGO	Direção Geral do Orçamento
DL	Departamento de Logística
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DNA-UOLF	Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica Logística e Finanças
DNPSF	Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública
DR	Diário da República
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

E

EPP	Escola Prática da Polícia
ESGT	Escola Superior de Gestão e Tecnologia
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
EU	União Europeia

F

FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu

G

GERFIP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada
GPEARI-MFAP	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças e da Administração Pública

I

IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IGFSS.IP	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPS	Instituto Politécnico de Santarém

2014

IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
L	
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M	
MEFP	Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (<i>Memorandum of Economic and Financial Policies</i>)
O	
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
P	
PAEF	Plano de Apoio Económica e Financeira
PAEL	Plano de Apoio à Economia Local
PEC	Plano de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade Autarquias Locais
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPPV	Pedido de Parecer Prévio Vinculativo
PSP	Polícia de Segurança Pública
Q	
QREN	Quadro de Referência Estratégia Nacional
R	
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RIGORE	Rede Integrada de gestão Orçamental e dos Recursos do Estado Sistema de Informação de Gestão
S	
SAD	Serviço de Assistência na Doença
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade
SFA	Serviços e Fundos Autónomos

2014

SGMAI	Secretária-geral do Ministério da Administração Interna
SI	Sistema de Informação
SIC	Sistema Integrado de Receita
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIREC	Sistema de Informático de Receita
SGR	Sistema de Gestão da Receita
SOP	Segurança e Ordem Pública
SPA	Sector Público Administrativo

T

TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
-----	--

U

UEM	União Económica e Monetária
UMIC	Unidade de Missão e Inovação e Conhecimento
UOLF	Unidade Orgânica de Logística e Finanças

1 INTRODUÇÃO

1.1 Evolução da Dívida Pública Portuguesa

Como forma de evidenciarmos a necessidade de uma Lei fortemente disciplinadora da despesa pública, Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso (LCPA), operacionalizada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, importa, observar a evolução da dívida pública portuguesa no período de 1973 até aos dias de hoje e a sua importância em termos de política orçamental.

Nesta perspetiva, verificamos que existe uma preocupação dominante em inverter a tendência do aumento da dívida, consubstanciada no «Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017», pág.2, que estabelece a necessidade de adotar medidas *“favoráveis ao cumprimento de um objetivo de défice orçamental estrutural que apoie o crescimento estável e melhore a distribuição de rendimento entre gerações”*.

Para que, Portugal se situe nos índices de endividamento da década de 70, cujo grau de dívida e despesas públicas se encontrava de um modo geral baixo e controlável. Nesta conjuntura em que, a despesa não se identificava como uma patologia, o que não fazia prever que a situação atual viesse a ocorrer. Aliás, o descontrolo que gerou o défice estrutural, não é inédito, ocorreu várias vezes, a última das quais, entre 1983 e 1985, quando tivemos que recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja intervenção implicou um “Plano de Ajuste” para Portugal.

Terminado aquele ciclo negativo económico-financeiro, Portugal em 1 de Janeiro de 1986 adere à Comunidade Económica Europeia, e seguem-se dez anos de prosperidade económica, resultantes do investimento público alavancado pela transferência de fundos estruturais, contudo apresenta uma dívida que se situa nos 58,2 % do PIB. Isto é, apesar do financiamento comunitário, o país viu crescer a sua dívida.

Em 1995 e 1996, mantém-se a tendência de crescimento da dívida pública que no último ano atinge 59,2 %, mas entre 1997 e 2001, consequência do crescimento económico resultante da adesão ao euro em 1 de Janeiro de 1999, inverte-se a tendência e reduz-se a dívida pública, que, em 2000, chega a situar-se nos 50,7 % do PIB atingindo em 2001 o índice de 53,8% do PIB (uma redução que se situa em 5,5 pontos percentuais, face à 1996), essa tendência positiva do comportamento da economia e das finanças públicas portuguesas, contribuiu decididamente para o

2014

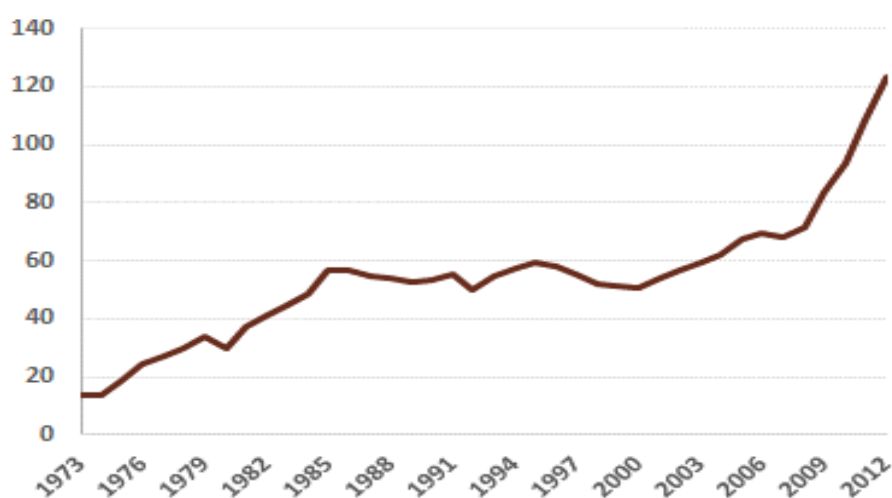
aumento desmesurado do consumo interno e do investimento em infraestruturas, resultantes do acesso ao crédito mais fácil e às Parcerias Público Privadas, o que inverteu “*um rácio de dívida pública que parecia coerente*”, espelhado na escalada do aumento da dívida, cujo ciclo reinicia em 2002 e em 2006 já se situa nos 69,4 % do PIB.

Ora, sendo Portugal um dos Estados – membros que integra a União Económica e Monetária (UEM), está obrigado a cumprir o critério de sustentabilidade das finanças públicas, o que exige a contenção do défice orçamental e a redução da dívida pública ao abrigo das normas europeias, por isso, o país têm de adotar procedimentos que não colidam com os princípios de estabilidade e crescimento, conforme é referido no relatório do Conselho de Finanças Públicas (2013:3).

No entanto, não é fácil salvaguardar as necessidades que emergem das prestações sociais e das funções de bem-estar (saúde e educação, tendencialmente gratuitas), ou de outros bens e serviços públicos disponibilizados pelo Estado aos cidadãos, cujos preços não são equivalentes aos benefícios marginais auferidos, pois, esta situação agravou-se com o desemprego e com o envelhecimento da população, que pela sua dimensão gerou o aumento exponencial das despesas públicas, com subsídios de desemprego, subsídios sociais e pensões de reforma, entre outros fatores que dificultam o equilíbrio das despesas públicas.

Neste contexto de evolução da dívida pública portuguesa, a crise global desencadeada a partir dos EUA, em 2008, vem agudizar todas as perspetivas de inversão tendencial. Veja-se a evolução da dívida pública (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Dívida Pública (% PIB)



Fontes: Conselho das Finanças Públicas (2013:3).

Como se pode observar há uma tendência de crescimento galopante, resultado da acumulação de sucessivos défices orçamentais, que culminou com as dificuldades do Estado se financiar no mercado, face ao aumento das taxas de juro exigidas pelos investidores institucionais.

Para piorar a situação, num cenário de fortes constrangimentos financeiros, o Estado Português dispôs-se a ajudar as instituições bancárias nacionais, na sua recapitalização.

Como solução para se financiar, Portugal recorre à “Troika” que impôs para o ajustamento (“resgate”) das finanças públicas portuguesas um severo programa de austeridade que se refletiu, fundamentalmente, sobre os rendimentos do trabalho e aumento dos impostos, traduzindo-se numa forte recessão da economia em resultado da menor procura interna e carência de financiamento para o sector produtivo, tais fatores de austeridade fizeram decrescer o consumo, aumentar as insolvências e o desemprego para índices nunca vistos.

Daí a adoção de medidas que visam uma consolidação orçamental e o equilíbrio das finanças públicas, pois só deste modo se conseguirá uma sustentabilidade financeira mais duradoura.

Certamente que políticas estruturais corretivas, com uma forte incidência na redução das despesas públicas, dar-nos-ão maiores garantias para atingirmos melhores resultados. É também esta a perspetiva defendida pelo Conselho de Finanças Públicas (2013:5) que no seu relatório, relativamente a Portugal, refere que, para além de reformas coerentes.

“ (...) é igualmente necessário melhorar os processos de gestão da despesa. Revisões periódicas de despesa, em paralelo com a introdução de flexibilidade na gestão das despesas em final de ano, são aspetos a considerar com vista a proporcionar aos gestores dos serviços públicos a estabilidade necessária para planearem as suas operações numa escala temporal exequível, permitindo igualmente uma melhor definição de prioridades dos gastos (...) ”.

Em síntese, a análise evolutiva da dívida pública permite-nos extrair os seguintes dados: em 39 anos (de 1973 a 2012) passou-se de 13,3% para 123,6%, do PIB; ou seja, cresceu cerca de 110 pontos percentuais (p.p.), representando um aumento médio anual de aproximadamente 2,8 pontos percentuais (p.p.).

1.2 Objetivos e Problemática da Investigação

Os objetivos propostos para a presente investigação, visam evidenciar a introdução de uma Lei com forte cariz restritivo e disciplinador, que com o seu carácter inovador e natureza impositiva introduz no universo jurídico nacional da Administração de Recursos do Estado, um controlo efetivo das disponibilidades de tesouraria e da dívida pública, complementando essencialmente a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), e os diplomas publicados anualmente – Lei do Orçamento e o Decreto-lei que estabelece as normas de execução orçamental – mantendo inalteráveis determinadas regras que se sobrepõem às restantes.

Essas serão as premissas que orientarão o nosso estudo, sem esquecer que este normativo é um complemento essencial de outros que regulam e compõem a estrutura jurídica financeira nacional e que a grande maioria advém de normas comunitárias, por isso analisaremos a sua nuclearidade para a regulação da execução orçamental da despesa e problemática da dívida pública.

Pensamos, deste modo, vir a confirmar que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) tem um carácter fortemente direcionado para colocar um travão na de dívida pública portuguesa, principalmente, através da limitação da assunção compromissos em função dos “fundos disponíveis” que permitem a realização de despesa.

A tónica, nesta condicionante da despesa, está subjacente na necessidade de manter o equilíbrio orçamental. Daí, ter antecipado uma etapa na execução da despesa, tornando-a efetiva com assunção do compromisso e limitando-a às disponibilidades (dotação líquida).

Com este novo cânone, o legislador aproveitou «o compromisso» para reforçar o controlo numa fase anterior ao pagamento, ao transmitir às várias entidades que sem a assunção de uma obrigação não há despesa, ora isto promove racionalidade propala aos decisores, gestores e responsáveis financeiros que, as despesas só se devem realizar quando traduzem benefícios e existem recursos financeiros disponíveis. Desta forma, a LCPA espelha uma forte coerência quando associa a capacidade de

financiamento da despesa, o que já terá despoletado algumas alterações no seio das entidades envolvidas na aplicação desta lei Rocha *et al.* (2012:6).

Desta conformação os objetivos propostos assentam na perspetiva de que a investigação procurará indicar soluções para ultrapassar os constrangimentos, através da adoção de melhores práticas, e evidenciar o papel positivista da lei dentro da Organização Policia de Segurança Pública o que permitiu conduzir-nos às seguintes questões operacionais:

1. Em que termos a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), torna a aplicação dos recursos públicos mais eficientes?
2. A natureza imperativa da LCPA e a responsabilização pela assunção de compromissos associada ao condicionalismo dos “Fundos Disponíveis” tornam o risco de incumprimento e a existência de pagamentos em atraso mais acentuado?
3. Como ajustar os condicionalismos previstos na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso com a necessidade de apresentação de declaração de compromisso orçamental correspondente a totalidade da despesa exigido pelo Tribunal de Contas, aquando da submissão de fiscalização prévia do contrato?
4. Tomando como exemplo a PSP, um organismo com grande complexidade estrutural cujo orçamento se divide em três orgânicas (PSP Funcionamento, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) e Escola Prática de Polícia (EPP) e 24 centros de custo. Como contornar as dificuldades de aferição dos gastos e compromissos para efeitos de consolidação de informação e para a determinação do valor dos fundos disponíveis até ao 5.º dia útil de cada mês?

Em suma, os objetivos e as questões colocadas relacionam-se, e têm como foco primordial o controlo da dívida pública.

Para aferição concreta desta problemática, adotamos como metodologia o “Estudo Caso”, baseado numa Organização desconcentrada da Administração Pública Portuguesa, um serviço integrado, com autonomia administrativa, de grande dimensão

e complexidade estrutural, com vista a alcançarmos os resultados pretendidos, a investigação debruçar-se-á sobre:

- a) Situações práticas com que a PSP se depara no dia-a-dia, fazendo a conexão entre os fatores organizacionais que lhe estão associados, relativos à sua especificidade estrutural (dimensão, complexidade e disseminação territorial) e à sua atividade principal de segurança e ordem pública, tendo presente a atual conjuntura financeira do país, o quadro de escassez de recursos técnicos e humanos com competências na área logística, financeira e contabilística, a par das exigências impostas pelos diversos diplomas legais, interligando todos estes fatores com a execução centralizada do orçamento no Departamento de Gestão Financeira (DGF) da PSP, através do sistema de Gestão de Recursos Financeiros Partilhada (GERFIP) - plataforma gerida pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP).
- b) Analisar e fazer um balanço da aplicabilidade da LCPA em termos de melhoria, ou não, da sustentabilidade financeira e do controlo da dívida pública.

1.3 Metodologia

A metodologia utilizada é baseada no estudo de caso e para o efeito adotou-se uma perspetiva holística da Organização em análise (Yin, 2003).

Tratando-se de uma disposição metodologia de natureza qualitativa, ao longo da investigação, daremos resposta às questões investigatórias.

Assim, através da metodologia qualitativa privilegiamos a descrição dos acontecimentos em função dos processos utilizados e numa primeira fase, baseamos a nossa investigação na revisão bibliografia, teórico-conceitual sobre a temática.

A segunda consiste em avaliar e medir dos resultados numéricos obtidos na sequência da entrada em vigor da LCPA, pois uma pesquisa com esse cariz permite igualmente a observação direta de resultados que derivam da aplicação prática de novos métodos de trabalho, os quais permitem avaliar a adaptação do modelo implementado e verificar se a recolha de dados e informações documentais, estão em consonância com os objetivos previamente definidos no estudo.

Segundo, Yin (2003:19) um estudo de caso é algo que permite ao investigador ou pesquisador fazer pesquisa de “*muitas maneiras*”, (Figura 1).

Figura 1 - Situações Relevantes para Diferentes Estratégias de Pesquisa

Estratégia	Forma da questão de pesquisa	Exige controlo sobre eventos comportamentais?	Focaliza acontecimentos contemporâneos?
Experimento	Como, Por que	Sim	Sim
Levantamento	Quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim
Análise de arquivos	Quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim/não
Pesquisa histórica	Como, Por que	Não	Não
Estudo de caso	Como, Por que	Não	Sim

Fonte: Adaptado Yin (2003:24).

Contudo o mesmo autor advoga que a questão do “como” e “por que”, são as duas mais evidenciáveis, quando se conjuga a pesquisa explanatória com a pesquisa descritiva e exploratória, esse método deve ser adotado de acordo com Yin (2003:24-25), “*quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.*”

1.4 Estrutura da Dissertação

Ao longo de vários capítulos que compõem esta dissertação, procuraremos que a sua estrutura assente no vetor que deu origem ao seu título, ou seja, vise essencialmente plasmar de forma sistemática as variáveis e fatores que espelham: o impacto da lei dos compromissos e pagamentos em atraso, consequências para os agentes económicos, para os gestores e responsáveis financeiros, dentro do sector público administrativo.

Considerando, que esta lei, em termos gerais, engloba todas as entidades públicas, conquanto possa ser abordado a sua generalidade, “*in loco*”, a nossa investigação direciona-se para o setor público administrativo central.

Deste modo, o primeiro capítulo leva-nos a perceber de forma categórica a necessidade de regular o aumento incontrolável da dívida pública, pois, caso não o consigamos estaremos a comprometer as gerações futuras. Percebida a

essencialidade da redução das despesas públicas e o controlo a dívida, os restantes capítulos procurarão projetar as melhores soluções e induzir todos os intervenientes para a aplicação dos recursos públicos de forma racional, benéfica e sem desperdícios, consolidando através de explicações e fundamentos concretos as várias questões e vetores que nos propusemos a investigar.

No segundo capítulo faremos a revisão de literatura, abordando as entidades públicas envolvidas na aplicação da citada lei, fazendo referência e realçando, como foi importante a adoção dos Planos Oficiais de Contabilidade Pública (POCP), nas suas diversas cambiantes - planos setoriais aplicados especificamente a determinadas entidades - para o controlo efetivo de cada uma das atividades do Estado.

Ora, este avanço contabilístico é instrumentalmente relevante, pois serviu como mecanismo de controlo fundamental para que as autoridades orçamentais (Ministério das Finanças, Direção Geral do Orçamento e as entidades coordenadoras dos programas orçamentais) pudessem aferir e validar toda a informação facultada pelos vários serviços da administração pública, o que tornaria infrutífera ou inócua a aplicabilidade da LCPA sem registos contabilísticos rigorosos e fiáveis.

Nesta perspetiva, não podíamos deixar de referir os sistemas contabilísticos existentes, nas diversas entidades que constituem a administração, pois é através dos seus registos e “*out puts*” que se conseguem os resultados da execução financeira e se extrai informação sobre os compromissos assumidos, disponibilidades e pagamentos, evidenciando, quaisquer infrações que possam existir em termos financeiros, quer dos compromissos quer dos pagamentos em atraso.

Portanto, é com base no paradigma do registo contabilístico existente na Polícia de Segurança Pública que conseguiremos obter os dados e informação essencial para o desenvolvimento do nosso “Estudo Caso”, estamos a falar de um sistema integrado (SI) de contabilidade pública, suportado pela Plataforma Partilhada do “GERFIP”.

O terceiro capítulo assenta na metodologia adotada para o estudo de caso, que foi proposto, pelo que com o desenrolar da investigação vão sendo apresentados os dados que acedemos e analisámos para a construção de certezas que permitiram responder as questões de investigação pré-definidas.

O quarto capítulo não podia deixar de ser, uma exposição da entidade sobre a qual o estudo de caso se debruça, com vista a verificar analiticamente os custos inerentes ao desenvolvimento das diversas atividades que integram a organização, analisaremos as várias fontes de financiamento que suportam o orçamento da Polícia de Segurança

Pública, as rubricas económicas mais relevantes, a dotação disponível e os fundos que lhe deram origem.

A enunciação e demonstração dos métodos adotados e posteriormente assumidos, para se ajustar aos preceitos e regras introduzidas pela LCPA. Isto é, a apresentação dos dados recolhidos, designados por secundários, que espelham a componente aplicativa o número de cabimentos, compromissos e pagamentos, numa ótica financeira, económica e contabilística, bem como responder às questões operacionais propostas.

No último capítulo conclusões e recomendações, procuraremos apresentar os resultados obtidos, enunciar soluções (algumas formas que possibilitem outras entidades a aferir a sua situação financeira) e as premissas, que nosso entendimento, mais contribuíram para a eficiência na aplicação dos recursos públicos, ou seja, aquelas que mais contribuíram para se alcançar as metas orçamentais de redução do défice e controlo da dívida.

Deste modo, neste capítulo, procuramos gerar informação concludente e consolidar ou promover novas abordagens sobre a temática, criando e potenciando novas questões para futuras investigações, conferindo a este trabalho a tônica de partilha de conhecimento.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Evolução da Contabilidade

Quando se fala da administração pública portuguesa, importa fazer um enquadramento histórico, porquanto, num contexto mais lato, estamos a abarcar todos os entes públicos, aqueles que de algum modo são financiados por receitas gerais do Estado, ou seja, os que direta ou indiretamente absorvem “*dinheiros públicos*” quer por dotações atribuídas nos orçamentos, quer por transferências de verbas para os orçamentos, ou ainda através de subsídios ou subvenções compensatórias.

Nesta perspetiva Carvalho *et al.* (1999:25) aponta “*duas características básicas que, para efeitos contabilísticos, diferenciam a Administração Pública das empresas, são a sua orientação não lucrativa e a origem dos seus recursos*”. Isto é, um conjunto de medidas e registos que aplicadas na área da contabilidade¹, garantem uma execução para um quadro do equilíbrio orçamental.

Em grande parte, a evolução normativa da aplicação dos recursos públicos visa a interligação, complementaridade e cooperação entre sectores público, privado e social, assente numa gestão pública pautada pela eficácia, eficiência e qualidade do serviço público.

Nesta ótica, tem-se vindo a desenvolver um esforço permanente de reforço das relações entre a Administração e a sociedade Carvalho *et al.* (1999).

É com vista a atingir este desiderato, que, em matéria de administração dos recursos financeiros do Estado e prestação de contas, foi concebido um modelo normativo que inicia na década de 90 com a promulgação da lei de bases de contabilidade pública e têm o seu maior impulso com a promulgação do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) e prossegue com a obrigatoriedade de adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública à Administração Pública (POCP).

Deste modo, paulatinamente, Portugal, tem-se aproximado aos modelos vigentes na União Europeia, vinculando-se à ordem jurídica comunitária que estabelece medidas contra os pagamentos em atraso e define que todos os países da União Europeia

¹ “LBCP”, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro - Lei de Bases da contabilidade pública, Diário da República, n.º 43/90, I Série, de 20 de Fevereiro de 1990.

devem evitar défices públicos superiores a 3% do PIB, bem como valores da dívida pública superiores a 60% do PIB (valores do PIB a preços de mercado)².

Neste contexto, a contabilidade passou a ser entendida como uma técnica eficiente de gestão e um elemento primordial da gestão moderna, baseando-se em vários pressupostos, tais como, a previsão, o dinamismo, a inovação e a competitividade, por isso, à semelhança de qualquer Estado Democrático, Portugal, teve de promover métodos de controlo rigorosos e fiáveis, para superar métodos tradicionais, anacrónicos e burocráticos, que descoravam a aferição da situação financeira e económica e que conflituavam com as imposições de transparência exigíveis em sociedades democráticas, nas quais o Estado é continuamente escrutinado nas suas ações face às aspirações cada vez mais exigentes do cidadão, cliente do serviço público.

Os vários governos reconhecem que só adotando novas metodologias poderiam efetivar direitos e viabilizar iniciativas, que contribuíssem, decisivamente, para o crescimento e desenvolvimento socioeconómico do País, dessa preocupação advêm a evolução normativa da aplicação dos recursos públicos (Tabela 1):

Tabela 1 - Normativos mais Relevantes

Data	Normativos mais Relevantes
1990	Lei n.º 8/90 de 20 de Fevereiro - Lei de bases da contabilidade pública (<i>LBCP</i>)
1991	Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Enquadramento do Orçamento do Estado (<i>LEO</i>)
1992	Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho - O Regime de Administração Financeira do Estado (<i>RAFE</i>)
1997	Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro - Plano Oficial de Contabilidade Pública (<i>POCP</i>)
1999	Decreto – Lei nº 54 – A/99, de 22 de Fevereiro, aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais – (<i>POCAL</i>)
2000	Portaria nº 794/2000, de 20 de Setembro, aprova o Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (<i>POC-Educação</i>)
	Portaria nº 898/2000, de 28 de Setembro, aprova o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde - (<i>POCMS</i>)

² Ver, respetivamente, a Diretiva n.º 2000/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Julho de 2000 e a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, e o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) previsto nos artigos 99º e 104º do Tratado de Roma (alterado pelo Tratado da União Europeia).

2014

Data	Normativos mais Relevantes
2001	Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto - Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)
2002	Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro - Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POC/SSSS)
	Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro - Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.
2007	Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais (LFL)
2011	Lei do Orçamento do Estado, promulgada anualmente ³ , Decreto-Lei que, anualmente, estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado do respetivo ano. ⁴

Fonte: Elaboração Própria.

Daí que, tendencialmente, segundo Nogueira e Carvalho (2008:16) a evolução contabilística;

“...não é estática, antes pelo contrário, pode ser revista: é formada por conceitos dinâmicos, que podem sofrer enriquecimento, precisão e até substituição; não se faz de vez: faz-se, refaz-se contínua e permanentemente...” (Cruz, 1989:7)⁵

A indubitável necessidade de um sistema digráfico na contabilidade pública para Carvalho *et al.* (1999) tem como origem a carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761 sustentabilidade económica e financeira de qualquer país assenta, essencialmente, na democratização da sociedade, e essa afere-se através dos vetores que orientam a ação do setor público e o exercício de gestão pública, subjacentes na participação, proporcionalidade, igualdade, transparência e imparcialidade, o que em termos financeiros, só se consegue, com regras bem definidas de acompanhamento, controlo e informação da execução orçamental nas suas duas componentes, Despesa e Receita e com aplicação das normas de responsabilização dos seus agentes quando

³ A Lei do Orçamento de Estado (LOE) que aprovou o orçamento para 2012 foi a Lei n.º 64-B/2011 de 30 de Dezembro, o de 2013 foi aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, e o de 2014 foi aprovado pela Lei n.º 83-C/2013 de 31 de Dezembro.

⁴ As normas de execução orçamental para 2012, foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 32/2012 de 13 de Fevereiro, e, em 2013, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de Março.

⁵ Cruz, M. (1989). Geografia – doze. Areal Editores, Porto.

praticam atos violadores dos princípios estabelecidos por lei, mas permaneceu o sistema unigráfico.

Assim, a promulgação da lei de bases de contabilidade pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, permite uma maior autonomia administrativa e financeira, para realização de despesa e estabelece as bases para a criação de um novo regime dedicando uma maior autonomia para realização de despesa conforme artigo 8.º.

“ A realização das despesas referentes aos serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira será autorizada pelos respetivos dirigentes, os quais autorizarão também o seu pagamento”.

Altera o sistema contabilístico público introduzido pelas reformas de 1928-1928 a 1930-1936, que vigoravam até então e que não permitiam uma uniformidade e consolidação de contas públicas.

Nestes termos a criação de dois regimes financeiros visa estabelecer uma distinção:

- Autonomia administrativa – Âmbito geral, “ ...será unigráfico, devendo ser organizada uma contabilidade analítica indispensável à avaliação dos resultados da gestão...” (n.º 1 do artigo 14.º lei n.º8/90, de 20 de Fevereiro).
- Autonomia administrativa e financeira – Âmbito exceção, “...será digráfico e moldado no Plano Oficial de Contabilidade (POC), no plano de contas especialmente aplicável às instituições bancárias ou ainda noutro plano de contas oficial adequado...” (n.º 2 do artigo 14.º lei n.º8/90, de 20 de Fevereiro).

A introdução de uma contabilidade de caixa e de compromisso previsto nesta lei (artigo 10.º), já permite, ainda que de uma forma limitada, o controlo orçamental, numa ótica de pagamento e recebimento, pois através deste modelo contabilístico regista-se as saídas e entradas de valores monetários, visto como um todo, por isso é que não permite a apresentação de resultados financeiros e económicos consolidados, que possibilitasse às entidades demonstrar nas suas contas o equilíbrio entre custos e proveitos.

Uma contabilidade de caixa, em detrimento do regime de acréscimo, só permite verificar a ocorrência de défice se os rendimentos efetuados pelas operações forem inferiores aos gastos, Pinto *et al.* (2013: 89).

2014

Uma contabilidade de compromisso⁶ que permite em termos orçamentais racionalizar as despesas e as obrigações no momento em que geram. Permitindo que os pagamentos das despesas a autorização para libertação de créditos, sejam efetuados através de transferência bancária ou cheque emitido sobre o tesouro para um maior controlo orçamental.

Este diploma permite com que a realização de despesa possa ser autorizada bem como o pagamento, dando assim alguma autonomia, mas a falta de um plano de contabilidade que permita a harmonização entre as várias entidades era esperado.

Ora, com a promulgação da LEO, Lei n.º91/2001, de 20 de Agosto, coloca um a cariz de interesse previsional no Orçamento do Estado, conforme art.º 12º, *“Orçamento do Estado contém, relativamente ao período a que respeita, as dotações das despesas e as previsões das receitas relativas aos organismos.”*

Ficando reforçada com maior impulsionamento com a promulgação do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho que no âmbito da realização da despesa afere os procedimentos legais, já aplicados, como uma maior autonomia aos serviços e organismos da administração pública, que já chega com as linhas de orientação da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Enquadramento do Orçamento do Estado que permitir uma melhor leitura com a criação da conta Geral do Estado (artigo 27º).

O RAFE consagra assim um combinado de bases contabilísticas, que permitem dar mais autonomia às entidades que necessitam de efetuar realização do pagamento das despesas. No seguimento deste critério para realização de despesa, surge o duplo-cabimento no artigo 20º, do RAFE, o fato de os organismos disporem de receitas consignadas, ao qual só ponderam, ser libertadas para fazer face a despesa a essa consignada.

Nunca descorando e seguindo os fatores que permitem uma base legal a realização de despesa a que o artigo 22º do RAFE faz alusão;

“Autorização de despesa fica sujeita a verificação dos seguintes requisitos:

- a) Conformidade Legal*
- b) Regularidade financeira*
- c) Economia, eficiência e eficácia”*

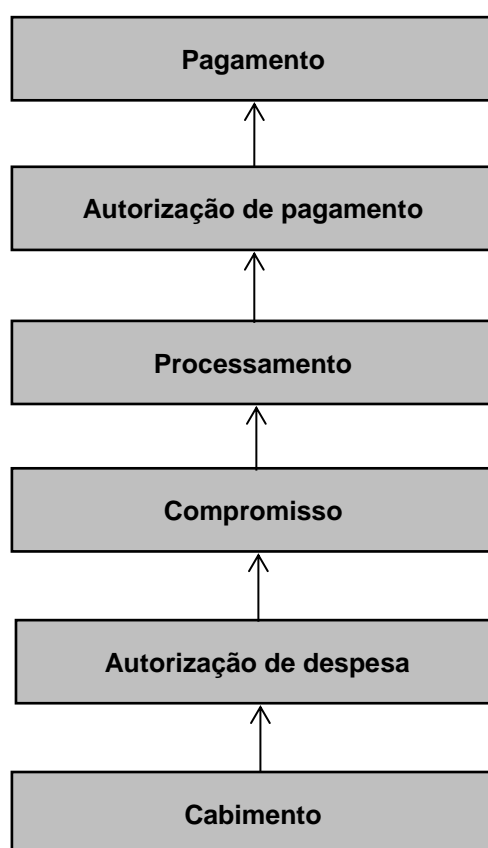
⁶ Segundo Carvalho (1999:45) consiste na anotação das obrigações constituídas por atividade, com a indicação da respetiva rubrica de classificação económica (artigo 10º do RAFE).

Tendo em conta que a aquisição de bens e prestação de serviços, depende de conformidade legal prévia que autorize a realização de despesa, regularidade financeira consiste na existência de inscrição orçamental a qual deve constar e corresponder ao cabimento e respetiva classificação económica⁷, permitindo enquadrar a sua aplicação.

Com o pressuposto de um melhor serviço público e de uma melhor gestão dos recursos existentes, qualidade no mais curto espaço de tempo, para com os cidadãos, e visar garantir o máximo de rendimento com o mínimo de desperdício, atendendo a sua carência e ao acréscimo de benefício daí decorrente Caiado e Pinto (2002).

No seguimento dos requisitos gerais consagrados, revendo o RAFE as seguintes fases da despesa (Figura 2);

Figura 2 - Fases da Despesa RAFE



Fonte: Elaboração própria com base no pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

⁷ Atualmente nos termos do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

O ciclo de despesa tem como primeira instância, a necessidade da prestação de um serviços ou aquisição de bens, com isto, a parte interessada, aquela, que necessita dessa carência deve iniciar a pretensão. Deve solicitar aos serviços adstritos através de uma requisição devidamente fundamentada.

O processo de despesa deve respeitar os princípios previstos no Regime de Administração Financeira do Estado, proposta de aquisição, onde deve constar a designação do bem ou serviço, a qual deve conter os dados do fornecedor, os dados da aquisição e o seu valor.

Cabimento: Numa primeira atuação compreende uma cativação propondo-se a realização de delimitada despesa, identificando o seu valor previsto, a sua classificação económica e saldo orçamental.

É o ato de ligação em que se parte para a assunção de compromissos” (Artigo 13.º Registo de cabimento prévio do Decreto – Lei n.º 155/92 de 28 de Julho) “Para a assunção de compromissos, devem os serviços e organismos adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis”. Sendo atribuído um número de cabimento único para cada processo.

Autorização da Despesa: Dá a continuidade ao processo de assunção de compromissos, contudo a autorização de despesas fica sujeita à conferência dos seguintes requisitos previstos no artigo 22º da RAFE, sujeito a conformidade legal, regularidade financeira e económica, eficiência e eficácia.

Compromisso: Esta fase permite que o sistema possa gerar um número de compromisso, sequenciado, obrigando que após este momento passe a existir uma obrigação de efetuar pagamentos a terceiros (outrem) em contrapartida do fornecimento de bens e serviços que permita a garantia da satisfação previsto no art.º 10.º do RAFE.

Processamento: É a continuidade do processo de despesas que permite o processamento é a inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente estabelecidos, para que se proceda à sua liquidação e pagamento. Através de sistema informático adotado por cada entidade, (Artigo 27.º Definição do Decreto – Lei n.º 155/92 de 28 de Julho.

Autorização de pagamento: É a aferição prévia onde é realizado a autorização e a emissão dos meios de pagamento pertencem ao responsável do serviço ou organismo, com possibilidade de as delegar e subdelegar. Permitindo que seja

2014

concedido a autorização e emitidos os respetivos meios de pagamento, será efetuado imediatamente o respetivo registo. (Artigo 29.º Autorização de pagamento do Decreto – Lei n.º 155/92 de 28 de Julho).

Pagamento: Finalização do processo em termos de despesa através dos meios de pagamento a emitir pelos serviços ou organismos são os aprovados pela Direcção-Geral do Tesouro, Artigo 30.º, Meios de pagamento do Decreto – Lei n.º 155/92 de 28 de Julho.

Prevendo o RAFE a regularização das despesas de anos anteriores, conforme n.º 1 do artigo 34º, *“Os encargos relativos a anos anteriores serão satisfeitos por conta das verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que for efetuado o seu pagamento”*. Refere ainda, que para elaboração do Orçamento do Estado deve ser levado em conta os instrumentos de gestão provisional constantes no artigo 49º.

Continuando com a obrigatoriedade de um modelo contabilístico adaptado à Contabilidade da Administração Pública, deste modo, paulatinamente, Portugal, tem-se aproximado aos modelos vigentes na União Europeia.

Vinculando-se à ordem jurídica comunitária que estabelece medidas contra os pagamentos em atraso e define que todos os países da União Europeia devem evitar défices públicos superiores a 3% do PIB, bem como valores da dívida pública superiores a 60% do PIB (valores do PIB a preços de mercado)⁸.

A necessidade de um plano de contas que tivesse uma integração holística no respeitante à contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, leva para a organização de vários grupos de trabalho, do qual resultou a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) em 1999, Plano de Contas para Instituições Públicas de Segurança Social (PCIPSS) 1989, Plano de contas para os Serviços de Saúde (1991), Plano de Contas para serviços Municipalizados (1993) e Plano de Contas para as Instituições do Ensino Superior Público (1995), Carvalho *et al.* (1999:90).

⁸ Ver, respetivamente, a Diretiva n.º 2000/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Julho de 2000 e a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, e o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) previsto nos artigos 99º e 104º do Tratado de Roma (alterado pelo Tratado da União Europeia).

Aponta ainda (Carvalho *et al.*, 1999) que “...esta proliferação de Planos de Contas no Setor Público tinha alguns inconvenientes, nomeadamente, a dificuldade na elaboração de contas consolidadas do Estado.”

Segundo Caiado *et al.* (2002:160), “...o Governo nomeou uma Estrutura de Missão que preparou um Projeto de Plano de Contas que foi objeto de aprovação...”, surge o Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, de acordo com o preâmbulo o seu objetivo é a “...criação de condições para a integração dos diferentes aspetos-contabilidade orçamental, patrimonial e analítica- numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação...”.

Conforme apresentamos (Figura 3):

Figura 3 - Tipos de Contabilidade

Objetivo	
Contabilidade Orçamental	Regista a execução do orçamento e determina os saldos orçamentais.
Contabilidade Patrimonial	Proporciona a elaboração do Balanço das entidades, revelando a composição e o valor do património, bem como a sua evolução.
Contabilidade Analítica	Determinar os resultados analíticos, pondo em evidência os custos e, em alguns casos, os proveitos e o resultado/desempenho de cada bem, serviço ou atividade.

Fonte: Pinto *et al.* (2013:38).

Na perspetiva de uma melhor gestão que permita um controlo financeiro no dentro das várias entidades e consagrando o princípio da transparência, para Carvalho *et al.* (1999:94) apresenta as seguintes características:

- 1) *É um Plano de Contas oportuno dada a necessidade de uma homogeneização dentro da Administração Pública.*
- 2) *Aproveitou aspetos positivos dos outros planos de contas que estão em elaboração, nomeadamente o Plano de Contas para as Instituições do Ensino Superior, o Plano de Contas para as Autarquias e o Plano de Contas de Espanha*
- 3) *Obriga à existência de três sistemas de Contabilidade Pública (orçamental, patrimonial, e analítica)*
- 4) *Cria uma classe 0 designada por “Contas de Controlo Orçamental e de Ordem” não existe nos outros planos do setor público já aprovados ou em*

2014

estudo, classe que inclui parte do subsistema de “Contabilidade Orçamental”, embora não registe todas as fases legais das receitas e despesas públicas;

- 5) *São registados no ativo os bens de Domínio Público⁹;*
- 6) *Cria uma “Comissão de Normalização Contabilística” específica para a Administração Pública, independente de já existente Comissão de Normalização Contabilística criada pelo Decreto-Lei n.º 47/77;*

No entanto com a adoção da moeda única, passa a existir uma visão mais alargada, e Portugal passa, a ser acompanhado pela Comissão Europeia, isto leva a que cada vez mais a gestão do orçamento, assuma um papel de relevância.

Na verdade, nos termos do artigo 104.º-C do Tratado que instituiu a União Europeia:

“Os Estados membros devem evitar défices excessivos”

Traçadas as finalidades do POCP, “ *A razão de ser do POCP assenta na necessidade de modernização dos processos contabilísticos e da comparabilidade de informação*” Caiado (2002:184).

Existindo vários setores em Portugal, com a necessidade de encontrar uma forma de conseguir gerir o seu orçamento em função das necessidades, n.º 1, art.º 5 do POCP deixa uma porta aberta para que possam surgir novos planos de contabilidade com vista:

“As normas necessárias à aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, incluindo as formas simplificadas dessa aplicação, as normas de aplicação transitória, o seu faseamento e os prazos para adaptação dos planos sectoriais em vigor, bem como os planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”,

Desta forma, obrigou a um esforço de apresentação de vários planos de contabilidade pública, os quais foram adaptados com base Plano Oficial de Contabilidade Pública.

- Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.
- Plano Oficial de Contabilidade Pública para o setor da Educação, aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro.
- Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro.

⁹ Ao contrário de Espanha onde os bens de domínio público não são ativados.

2014

- Plano Oficial de Contabilidade das Instituições Públicas do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

Embora a formulação de um conjunto de planos de contabilidade adaptados ao POCP, permitissem a resolução de alguns problemas, em termos de consolidação de informação, permitindo, numa ótica nacional, o cruzamento de informação, envolvendo os vários setores públicos a tomar as medidas necessárias à realização de ajusto financeiro.

Mas faltava ainda resolver um problema de fundo do POCP, o fato de aplicável a diversos organismos que por natureza e lhes aplicável a *“...autonomia administrativa em contradição com a lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro. Apenas com a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, situação ficou juridicamente resolvida.”* Pinto et al. (2013:19).

Consagra esta normativa legal no seu artigo 10º,

- Os organismos do setor público administrativo ficam sujeitos ao Plano de Contabilidade Pública, podendo ainda dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão e ao controlo dos dinheiros e outros ativos públicos, nos termos previstos na lei.

Traçados e definidos os objetivos dos planos de contabilidade não descorando as finanças públicas, a não existência de uma lei destinada a regular tal carência, urge a necessidade de promulgação da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro Lei da Finanças Locais, com vista a estabelecer uma sustentável harmonização dos princípios fundamentais, subjacentes em termos de autonomia financeira estabelecidos no artigo 3º e princípios e regras orçamentais, economia eficiência e eficácia já emanados do RAPE.

No que concerne à LCPA e respetivo decreto-lei que surge como panorama de operacionalização, faremos uma retrospectiva nos pontos seguintes, ao qual destinamos um conjunto de entendimentos, a nosso ver de importância considerada, considerando a aludida sofisticação da presente lei, e aspetos introdutórios.

2.2 Origem da LCPA

A LCPA e Decreto Regulamentar, surge no âmbito de uma necessidade de agilizar os procedimentos das contas públicas, que permitem efetuar realização de despesa, pelo que não poderíamos abordar esta temática sem fazermos referência aos vários mecanismos do qual faz parte a “Lei dos compromissos”, a adoção de mecanismos que permitam um equilíbrio das finanças públicas.

“...A situação que o País atravessa, relativamente ao deficit public, exige medidas que diminuam o endividamento de diversos organismos da administração pública central, regional, e local, bem como do setor empresarial do Estado (SEE), do setor empresarial regional (SER) e do setor empresarial local (SEL) ”, Carvalho et al. (2012:11).

Para Rocha et al. (2012:6) a *“atualidade do tema não poderia ser mais evidente: a presente situação financeira pública é insustentável, e será indubitável que ajustamentos profundos devem ser feitos no campo da despesa pública.”*

No entender de Correia (2012:7) *“LCPA-uma necessidade? Levará ao equilíbrio económico – financeiro dos municípios?”*. Na realidade o que se vem demonstrando, segundo os relatórios que são emitidos e posteriormente publicitados pela DGO¹⁰, é que o volume de dívida nos últimos anos, tem aumentado, desta forma, deve ser encarado como um dos aspetos principais de sustentabilidade e visto como uma responsabilidade das próprias entidades.

O excessivo endividamento das organizações públicas nos anos anteriores, fruto de uma gestão inoperante em detrimento da execução da receita cobrada ser efetivamente desfasada, ou seja, não aferir a pretendida, também as previsões falham, originando que *“regras previsionais inadequadas ao empolamento”* quando se pretende perspetivar o futuro, apesar de ser de valor inferior à despesa exposta, contribui para que não exista a médio e longo prazo um ajuste de dotações, consentindo a dilatação inconsciente do endividamento segundo Correia (2012:11).

¹⁰ <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/LeiCompromissosPagamentosEmAtraso.aspx>,

Uma das questões mais voláteis prende-se com os empréstimos que são adquiridos, que por sua vez não possam ser garantidos os pagamentos a médio e longo prazo através da receita arrecadada Amado (2005: 44).

Desta forma Correia (2012:11) aponta falta de *“importância desmurada do orçamento o qual descorou sempre a perspetiva económica e financeira e monetária”* permitindo onerar o orçamento para o ano em exercício.

No entanto, a necessidade de encontrar soluções que possam na ausência de outras resultar no arrecadar de receita, o Estado, viu-se obrigado a aumentar a carga fiscal o que por um lado cria receita mas afeta o Estado Social. Desta forma existe uma regra de ouro, que sustenta a matriz funcional das entidades, configura-se com a presença do princípio de equilíbrio orçamental.

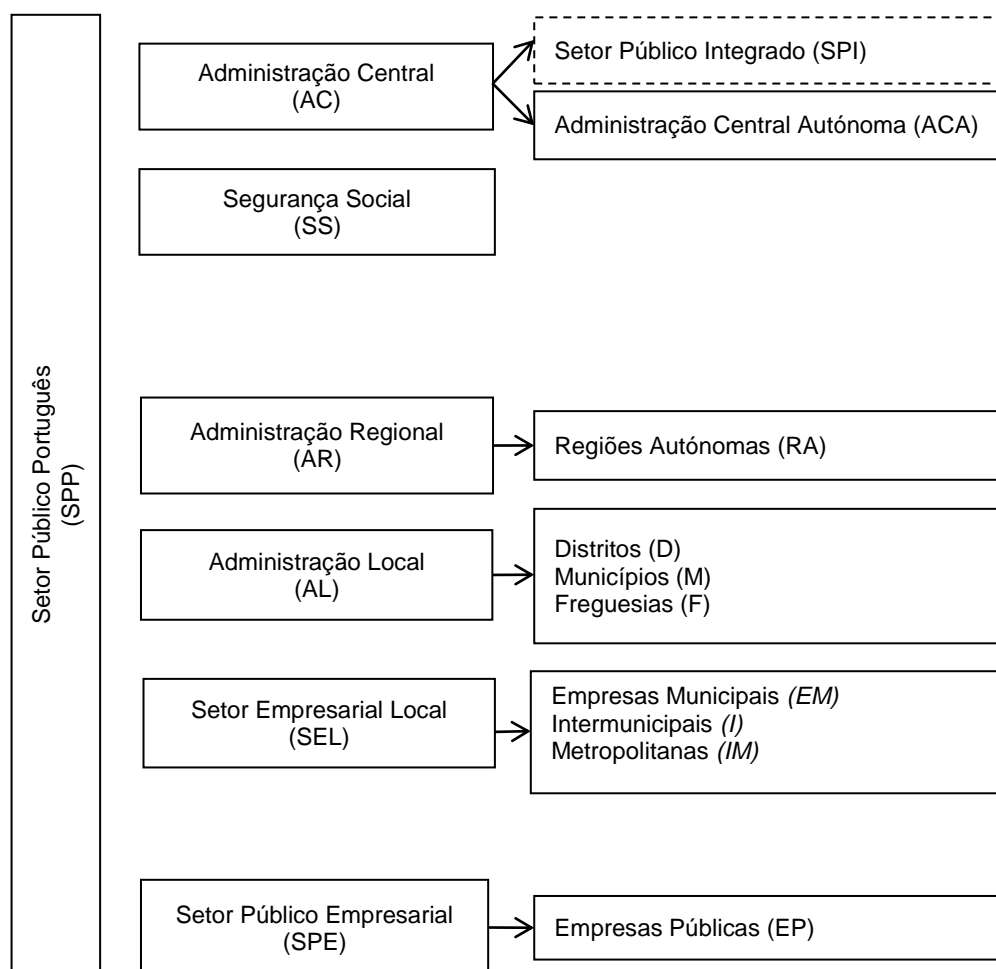
Numa principal inclusão, podemos verificar que é uma lei, que advoga um pertinente controlo que permita regular no sentido de reduzir a despesa pública no curto e médio prazo, contudo não podemos deixar que as entidades abarcadas ao qual a sua missão fundamentalmente está consagrada, passe a ser deturpada na sua execução fruto de incumprimento dotacional.

2.2.1 Amplitude da LCPA em Portugal

Atendendo que as entidades envolvidas no âmbito da aplicação da LCPA, estão preconizadas na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, 48/2010, de 19 de Outubro, 22/2011, de 20 de Maio, e 52/2011, de 13 de Outubro, com vista à regularização de pagamentos em atraso e de certa forma amplo, nestes termos foi o nosso manifesto interesse, esquematizá-las.

Para efeitos da presente lei, consideram-se integradas no setor público administrativo português, os serviços respetivos das entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsetor no âmbito do Sistema Europeu de Contas, como demonstrado (Figura 4).

Figura 4 - Estrutura do Setor Público Português



Fonte: Elaboração própria.

Estão ao abrigo da lei dos compromissos e pagamentos em atraso, de uma maneira geral, todas as entidades do foro público não deixando de fora, o interesse para o setor privado, que interage direta ou indiretamente em termos gerais com o setor da administração pública português conforme Rocha *et al.* (2012:39-40).

À semelhança de Carvalho e Cunha (2012: 25-27) a LCPA aplica-se a todas as entidades que estão inseridas no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais¹¹, dividindo-se por sua vez, nos termos e em conformidade com SEC95,

¹¹ Ver, SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas, Junho de 2002, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002, ISBN 92-894-3235.

não deixando de fora as Entidades Públicas que tenham sido reclassificadas¹², nas últimas contas sectoriais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE)¹³.

Desta forma a necessidade de agrupar as várias entidades, previstas no artigo 2º da LCPA, leva a uma necessidade de desenvolver mecanismos que permitam apurar o montante da dívida por setor, com o intuito de desenvolver e levar a cabo um equilíbrio orçamental, com forte componente na redução dos compromissos que eventualmente possam aumentar os pagamentos em atraso há mais de 90 dias.

No caso da administração central os serviços integrados, ao qual confere o regime estabelecido nos termos do artigo 2º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro:

“Os serviços e organismos da Administração Central disporão, em regra, de autonomia administrativa nos actos de gestão corrente, traduzida na competência dos seus dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, actos administrativos definitivos e executórios”.

Contudo, o alargamento aos restantes sectores públicos está previsto no seu artigo 6º:

“o regime excepcional em que consagra “Os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias”.

2.2.2 Entidades e Sistemas Contabilísticos

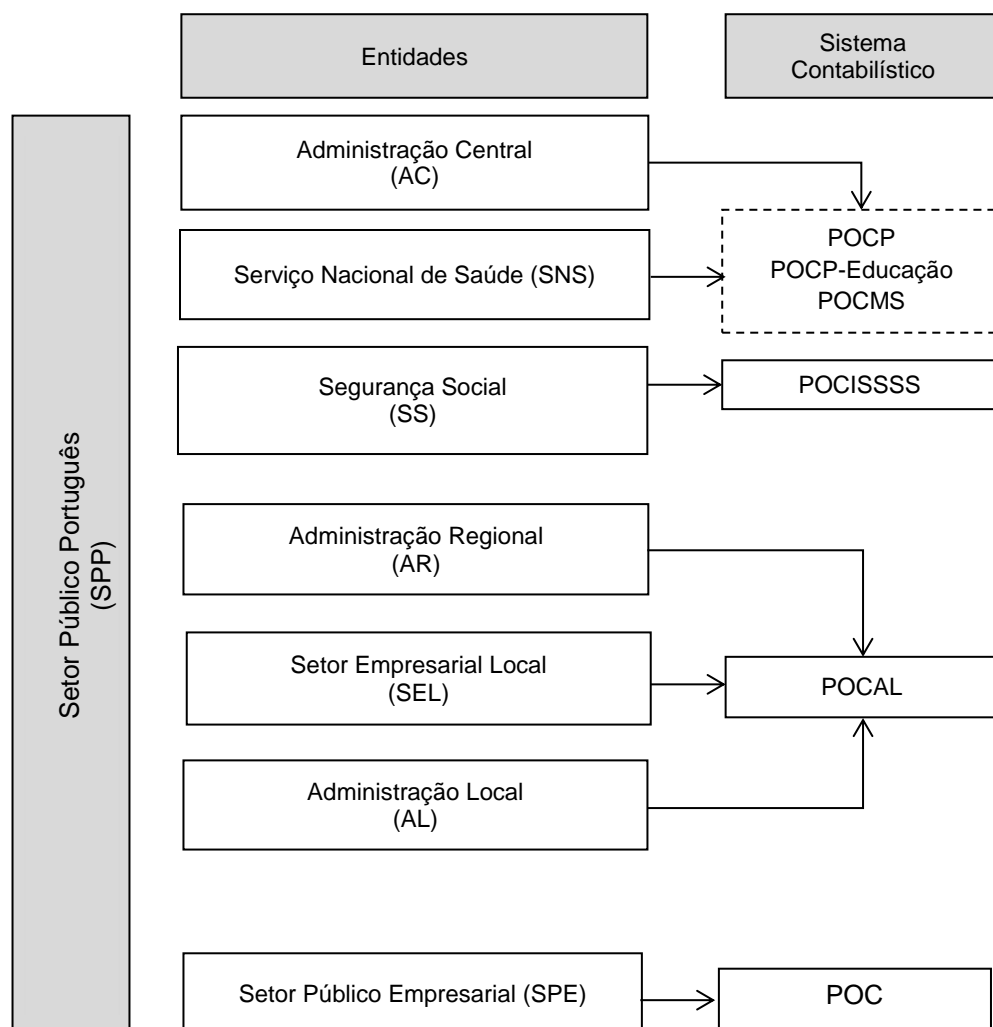
Neste subcapítulo faremos alusão aos planos de contabilidade pública, pertencente às várias entidades do setor público português.

Percebendo a importância dos sistemas contabilísticos para uma contabilidade pública equilibrada contendo a sua origem no Plano Oficial de Contabilidade Pública, nas últimas décadas, que tem revelado um dos aspetos determinantes a inclusão de uma contabilidade orçamental, patrimonial e de custos, traduzindo-se em uma contabilidade moderna que possa dar apoio as várias entidades, conforme (Figura 5).

¹² Consultar, Instruções de suporte à integração das Entidades Públicas que tenham sido reclassificadas ao abrigo do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional (INE). Disponível em: http://www.dgo.pt/servicoonline/Documents/EntidadesPublicasReclassificadas_EPR_EnquadramentoEmpresas.pdf

¹³ Disponível em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

Figura 5 - Entidades e Sistemas Contabilísticos em Portugal



Fonte: Adaptado de Caiado (2007:44).

Desta configuração, a necessidade por parte das entidades, em adotar um plano de contabilidade, que pode assim contribuir, para uma execução e controlo do orçamento do Estado. Neste sentido, o POCP e os vários planos de contabilidade fornecem um conjunto de informação indispensável de diferentes aspetos contabilidade orçamental, patrimonial e analítica.

Permitindo aos seus gestores a melhoria da qualidade da informação contabilística, transportando a veracidade das entidades no âmbito económico e financeiro, para que se possa avaliar qual o grau de incumprimento dos pagamentos em atraso.

O POCP destina-se “*todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública,*

bem como à segurança social” estendendo-se que as suas disposições poderiam ser “também aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado” nos termos do artigo 2º.

Nestes termos o POCAL destina-se *“a todas as autarquias locais e entidades equiparadas”* nos termos do artigo 2º¹⁴, neste entendimento o ponto 3.3, fornece um conjunto de regras ao qual constitui um importante instrumento de gestão, não descorando a coerência orçamental Amado (2005:44;45).

O POC-Educação destina-se;

“a todos os serviços e organismos do Ministério da Educação, bem como aos organismos autónomos sob sua tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública” é ainda “aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos cuja atividade principal seja a educação ou que dependam, direta ou indiretamente, das entidades referidas no número anterior, desde que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado e ou dos orçamentos privativos destas entidades”,

No campo de ação da Saúde surge o POCMS, nos termos do artigo 2º.

“aplicável a todos os serviços e organismos do Ministério da Saúde, bem como aos organismos autónomos sob sua tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública” e às “organizações de direito privado sem fins lucrativos cuja atividade principal seja a saúde ou que dependam, direta ou indiretamente, das entidades referidas no número anterior, desde que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado e ou dos orçamentos privativos destas entidades”,

Com a mesma ramificação POCSSSS aplica-se a *“todas as instituições do sistema de solidariedade e segurança social”* estendendo-se também às regiões autónomas do arquipélago dos Açores e Madeira, nos termos do artigo 2º.

Por ultimo o Plano Oficial de Contabilidade (POC), revogado pelo Sistema de Normalização Contabilística (SNC) Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho é obrigatoriamente aplicável às seguintes entidades:

- a) Sociedades abrangidas pelo Código das Sociedades Comerciais;*
- b) Empresas individuais reguladas pelo Código Comercial;*
- c) Estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada;*
- d) Empresas públicas;*

¹⁴ Decreto – Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro.

e) *Cooperativas;*

f) *Agrupamentos complementares de empresas e agrupamentos europeus de interesse económico.”*

Desta forma percebendo a amplitude de cada plano, constata-se que de um modo geral todos assentam numa perspetiva de disciplinar os gastos públicos.

No entender de Carvalho *et al.* (2012:76), existe várias contas destinadas no âmbito das várias contabilidades, ao qual conseguem fornecer uma determinada informação periódica que permite aos seus gestores obter:

- Mapa de execução do orçamento da despesa por classificação económica;
- Dívidas a pagar;
- Compromissos pagos, por classificação económica
- Compromissos por pagar, por classificação económica
- Compromissos de exercícios, futuros por classificação económica

Assim, os planos de contabilidade pública permitem uma maior integridade no âmbito dos compromissos orçamentais, contribuindo para uma transparente apresentação de resultados da execução do orçamento com vista a uma consolidação orçamental.

2.2.3 Movimento de Contas Para Realização de Despesa

No que concerne à realização de despesa, interessa perceber o movimento contabilístico geralmente adotado pelas entidades públicas, isto porque a PSP a partir de 2012, passou a utilizar o POCP, o que permitiu aferir os movimentos contabilísticos do processo de despesa em conformidade com contabilidade orçamental no foro das despesas e receitas conducentes à execução do Orçamento do Estado (contas POCP, 0-contas de controlo orçamental e de ordem).

Contabilidade patrimonial pretende demonstrar a situação económica e financeira da entidade relativo aos bens, créditos e fundos próprios Estado (contas POCP, classe 1 a 8) por último a contabilidade analítica pretende representar o fator custos como contornar a atividade da entidade, considerando o objeto do estudo serviços integrados, n.º 1 do artigo 18º, do decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro.

O POCP leva-nos a que tenha de passar a existir um maior e frequente, análise da realização da despesa, para que possa existir uma gestão mais equilibrada, evitando a violação da LCPA, conforme (Figura 6).

2014

Figura 6 - Movimentos Contabilísticos de Execução da Despesa com PLC

Nº	Descrição	Débito	Crédito	Classificação Orçamental
1.	Aprovação do Orçamento - Despesa	01	021	
		021	023	
	Aprovação do Orçamento - Receita	031	01	
		034	031	
2.	Cabimento	023	026	
3.	Compromisso	026	027	
4.	Processamento	3/4/6	Terceiro	
5.	Autorização de Pagamento	Terceiro	2521	
	Pedido de Libertação de Crédito (receita)	26#	74#(*)	
6.	Pagamento	2521	13#	
7.	Utilização do Pedido de Libertação de Crédito na Autorização de pagamento com emissão de meios monetários no IGCP por serviços integrados	2521	26# (IGCP)	
		13#	2511	
8.	Cobrança ou arrecadação	2511	Terceiro	
	(com entrega ou depósito imediato no IGCP em regime de homebanking)	13#	2511	
(*) A conta 74# é apenas um exemplo de uma possível conta a utilizar				

Fonte: Pinto *et al.* (2013;114).

Utilizando uma contabilidade orçamental a base de caixa e digráfica, para fazer face às despesas recorrendo ao débito e crédito, evidenciando as contas de classe 0, devidamente agrupadas pelo respetivo classificador, por ordem de operação conforme representação (Figura 7);

Figura 7 - Movimento Contabilísticos de Compromissos Plurianuais

Nº	Descrição	Débito	Crédito	Classificação Orçamental
1.	Compromisso do ano (pressupõe cabimento)	026	027	
2.	Compromisso futuro para o ano	041	051	
3.	Compromisso parte para o ano e parte para próximo ano (o do ano pressupõe cabimento)	026	027	
		041	051	
4.	Compromisso futuro parte para o ano e parte para daqui a dois anos	041	051	
		042	052	
5.	Reescalamento	027	026	
		026	023	
		041	051	

Fonte: Pinto *et al.* (2013;115).

Para os compromissos em anos seguintes também prevê o POCP no ponto 2.6, disponibilização de informação que permite uma conservação de resultados para aprovação do orçamento:

- “a) Proceder à anulação dos cabimentos que não deram origem a compromissos;*
- b) Transitar para a conta 05 – «Compromissos – Exercícios futuros» os compromissos assumidos no ano e que não se concretizaram em despesa realizada;*
- c) Encerrar as contas relativas ao exercício do ano que termina, e cujos saldos não sejam nulos, por contrapartida da conta 01 – «Orçamento – Exercício corrente»,*
- d) Encerrar a conta”*

2.3 Objetivos da LCPA

Se focalizarmos a nossa análise, nos cinco anos que antecedem a “Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso”, verificamos que a legislação promulgada nesse período recai na regulamentação de regras orçamentais que possam ser coerentes, sendo de realçar: a Lei de Orçamento do Estado e o Decreto-lei de execução orçamental, dos últimos três anos, assim como a atualização constante da Lei do Enquadramento Orçamental, todas elas seguem a orientação restritiva que visa o equilíbrio e a consolidação das finanças públicas.

No entanto conforme Carvalho e Cunha (2012:67) o memorando do (XIX) governo e Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) promovem a criação de um Plano de Apoio Económico e Financeiro (PAEF) e Plano de Apoio à Economia Local (PAEL) para pagamento de dívida vencida mais de 90 dias, que traça um conjunto de metas as quais devem ser escolhidas.

Portanto, podemos afirmar que o novo modelo de administração financeira do Estado é sustentado na uniformização dos princípios e procedimentos contabilísticos desta forma importa estabelecer os objetivos consagrados da LCPA.

Também no entender de Rocha *et al.* (2012) não se deve gastar mais do que as disponibilidades existentes, desta conformação aponta duas características;

- “Antecipatória – disciplinar a assunção futura de compromissos e pagamentos;*
- Em segundo lugar, um propósito de natureza repressiva ou limitadora regularizar os já existentes pagamentos em atraso, nunca os aumentando.”*

Já Carvalho e Cunha (2012:12) para além dos objetivos já citados anteriormente destacam a este respeito, natureza preventiva e reguladora:

- “Estancar a dívida atual de vários organismos públicos, impedindo ou dificultando que se assumam compromissos quando não existem salvaguardas de seu pagamento a curto prazo;*
- Diminuir o prazo de pagamento a fornecedores;*
- Controlar os compromissos plurianuais;*
- Responsabilizar e sancionar os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade, pela não cumprimento da lei, designadamente se assumirem compromissos sem fundo disponível e aumentarem os pagamentos em atraso.”*

Após estas reflexões importa estabelecer, que um princípio fundado no artigo 7º da LCPA, consiste em que *“A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.”* Na verdade pretende-se estabelecer disciplina orçamental, que não permita de futuro, ocorrências, que possam colocar em causa a desconformidade das várias entidades.

No entanto, na ausência de outras soluções para arrecadar receita, o Estado, teve que aumentar a carga fiscal. Existe uma regra de ouro que sustenta a matriz funcional da Organização que é de ter sempre presente o princípio de equilíbrio orçamental.

Nestes termos advoga Rocha *et al.* (2012:13) de um modo genérico a carga fiscal encontra-se a um *“nível alarmante”*, pelo que pensar em aumento de taxas e impostos IRS, IRC, derrame e no Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), situação que veio desajustar o rendimento das famílias que já se encontra no limiar, principalmente por causa dos baixos salários, reduções remuneratórias ou outras medidas adicionais.

Tomando ainda, como referência as soluções preconizadas por um dos especialistas nesta matéria Rocha *et al.* (2012:13) também aponta como paradigma de gestão para a resolução do défice do Estado, três vias: *“pela diminuição da despesa efetiva, pelo aumento da receita efetiva e pela diminuição da dívida”*.

Entendemos que estas medidas ao longo do ano corrente, não podem de forma alguma, descorar as funcionalidades ou seja o garante para o qual o papel do estado subsiste *“bem-estar dos cidadãos, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável”* Neves (2010:234).

Ao sistematizarmos a evolução do atual ordenamento jurídico financeiro, constata-se que a LCPA, resulta da necessidade de adequar a administração dos recursos financeiros do Estado à conjuntura, ou seja, enquanto norma restritiva visa adequar a despesa a liquidez de tesouraria, e, por isso, estabelece normas imperativas na assunção de compromissos, passando a ser um fator *“decisivo”* para que não ocorram pagamentos em atraso das entidades públicas *“DEO (2013-2017: 44).”*

2.3.1 Princípios Básicos Para a Realização de Despesas

A observância dos princípios e regras orçamentais, contabilísticas e financeiras, que permita acompanhar e desenvolver métodos de trabalho proactivos, através do acompanhamento da execução da despesa e de modo a que a “Lei dos Compromissos e pagamentos em atraso” se cumpra e desempenhe a natureza preventiva e reguladora para a qual foi criada e de modo atingir o seu principal desiderato, que é o de, travar a dívida pública¹⁵ desta forma;

Sabendo-se que a LCPA, está especialmente vocacionada para a execução da despesa e que tem particular incidência nos compromissos e pagamentos em atraso, não podemos escamotear os demais requisitos previstos por lei, que antecedem esta fase do processo despesa.

Ou seja, é essencial que assegure os formalismos legais para a realização da despesa, nos termos previstos no artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho, que estipula a necessidade de verificação dos seguintes requisitos:

- Conformidade legal
- Regularidade financeira
- Economia, eficiência e eficácia

Portanto, quando se fala em despesa considerando que esta é a componente sobre o qual incide a temática, tem de estar bem presente os restantes normativos legais que constituem toda a estrutura jurídica que regula o sistema financeiro português, deste modo, só conjugando os vários preceitos legais, se irá conseguir, perceber amplitude que a “Lei dos Compromissos” veio dar à infraestrutura jurídica nacional.

¹⁵ Ver página n.º 228 (1) do Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas, Junho de 2002, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002, ISBN 92-894-3235-7, (Acedido em Agosto de 2013). “A definição de “dívida pública”, constante do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos e do Regulamento (CE) n.º 3605/93, deve ser reformulada, por meio de uma referência aos códigos da nomenclatura do SEC 95; no caso dos produtos financeiros derivados, tal como definidos no SEC 95, não existe um valor nominal idêntico ao dos outros instrumentos de dívida; por este facto, os produtos financeiros derivados não devem ser incluídos nas responsabilidades constitutivas da dívida pública, para efeitos do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos; além disso, no que diz respeito às responsabilidades que tenham sido objeto de acordos de fixação da taxa de câmbio, é conveniente ter em conta esta taxa na conversão em moeda nacional.

Este dispositivo legal foi gerado ao abrigo das competências exclusivas da Assembleia da República, ou seja, no âmbito da competência política e legislativa consagrada pelo artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa, que dota aquele órgão de soberania de vários poderes entre os quais o de «... fazer leis sobre todas as matérias...», daí o alcance desta LCPA.

A sua abrangência é de tal modo relevante que o seu articulado vem complementar a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)¹⁶.

Continuamente, veio objetivar a norma prevista no artigo 2.º da LEO, dando-lhe uma extensão aplicacional, por outro lado, as definições previstas no artigo 3.º introduzem uma clarificação de conceitos, distinguindo o compromisso (anual e plurianual) do passivo, pois apesar de ambos constituírem obrigações, o primeiro só existe «... *quando é executada uma ação formal pela entidade, ...*», enquanto o segundo caracteriza-se por ser uma obrigação presente para a entidade que implica «... *dever ou responsabilidade para agir ou executar de certa maneira e pode ser legalmente imposta...*», especifica um o que é uma «conta a pagar» e quando a mesma se transforma em «pagamento em atraso», isto é, explica que os passivos a líquidos e exigíveis passam a constituir pagamentos em atraso, quando, decorridos mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documentos equivalentes, não são pagos.

Outro preceito que este diploma estabelece e consubstancia para o controlo sistemático da execução da despesa é que na atual conjuntura desempenha um papel preponderante para não se excederem os limites de liquidez de tesouraria, está subjacente na definição dos «fundos disponíveis» e traduz a preocupação do legislador especificar às entidades públicas os elementos que, efetivamente constituem as verbas disponíveis para a assunção de compromissos e que poderão ser aplicadas para suportar as despesas de curto prazo.

Como se constata, esta norma vem dar maior consistência aos princípios e regras orçamentais, especialmente, o do «equilíbrio» e da «sustentabilidade» na definição dos limites de que está assente no princípio de equilíbrio orçamental.

¹⁶ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela sétima vez pela Lei n.º 37/2013 de 14 de Junho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de Novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros.

Deste modo, o diploma que anualmente estabelece as normas de execução orçamental, prevê que a determinação dos fundos deve resultar de condições concretas designadamente, à situação específica de cada um dos programas orçamentais e o grau de autonomia das entidades que o integram, de modo a garantir que são cumpridas as metas orçamentais em cada ano económico.

Assim, o artigo 6.º *“Determinação de fundos disponíveis”* e 7.º *“Alterações orçamentais”* do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de Março refletem o quão importante é o grau de autonomia financeira dos serviços para a Administração dos Recursos Públicos, por isso, no âmbito da gestão flexível, há uma maior instância interventiva e maior celeridade processual para efetuar alterações orçamentais quando, por exemplo, as mesmas configurem:

1. O reforço das dotações sujeita a cativos por conta de abertura de créditos especiais;
2. O aumento da despesa seja compensado pela cobrança de receita própria ou consignada, superior ao inicialmente previsto.

Ou seja, quando a contrapartida para a despesa derive da cobrança efetiva de receitas próprias.

2.3.2 Fases da Despesa com LPCA

O pilar fundamental de todo o processo de despesa, como contra partida financiada pela receita, deriva do pressupostos legais que antecedem, os atos que são regulados pela LPCA e sem os quais não é permitido que a autorização da despesa¹⁷ se execute estabelecendo as Grandes Opções do Plano¹⁸ onde estão previstas as receitas anuais por contra partida das despesas anuais, bem, como dos encargos assumidos no caso específico da DGF, importa, enraizar que o Orçamento de Estado da despesa entronca em créditos orçamentais.

¹⁷ Autorização para a realização da despesa, é o poder conferido a alguém para que, em nome do Estado, autorize a saída de dinheiro dos cofres do Estado.

¹⁸ PROPOSTA DE LEI N.º 100/XII, PRESIDENCIA CONSELHO DE MINISTROS tem como objetivo aprovar *“Grandes Opções do Plano para 2013, enquadradas nas estratégias de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas apresentadas no Programa do XIX Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de Dezembro.”*

Para que não ocorra nenhum, improvise os documentos previsionais tem uma prenuncia extremamente relevante, permite clarificar as respetivas linhas de orientação estratégica.

Encontrando aqui um ponto de equilíbrio entre o antes e depois da LCPA, parece-nos, que efetivamente a alteração profunda, subsiste na fase de assunção de compromisso ao invés da fase de pagamento.

Estabelecidos estes critérios fundamentais para a realização de despesas pública pode-se verificar que as fases da despesa, já aprovadas anteriormente em Decreto – Lei, não se alteram, contudo pretende-se que passe a existir um maior e melhor controlo na assunção de despesa, com vista a poder inverter o aumento da dívida.

A LCPA vem estabelecer os critérios de assunção de despesa bem como legalidade, economia, eficiência e eficácia, com vista a uma correta administração dos recursos financeiros públicos, fatores segundo Carvalho e Cunha (2012:11) já estavam previstos no RAFE.

Só, que agora existe uma antecipação ao anteriormente previsto ou seja o foco está, no ato da realização do compromisso e não no momento do pagamento “*tendência de antecipação*” evitando assim um desidrato da tesouraria Rocha *et al.* (2013:46).

Segundo Correia (2012:7) argumenta se o conceito de compromisso consagrado, no disposto da alínea a) do artigo 3º da LCPA, foi alvo de alteração, na realidade, não alterou o conceito mas a forma de obter o compromisso foi alterada com as regras impostas pela LCPA, colocando uma maior prevenção em que não possa ocorrer um incumprimento à posteriori, considerando que cada vez mais com a introdução do progresso da tecnologia não seria de esperar, que a curto prazo, passa a existir uma maior apreensão na concretização da despesa.

Conduzindo certamente a uma maior rigidez, quer em termos formais quer em termos da sua assunção de despesa.

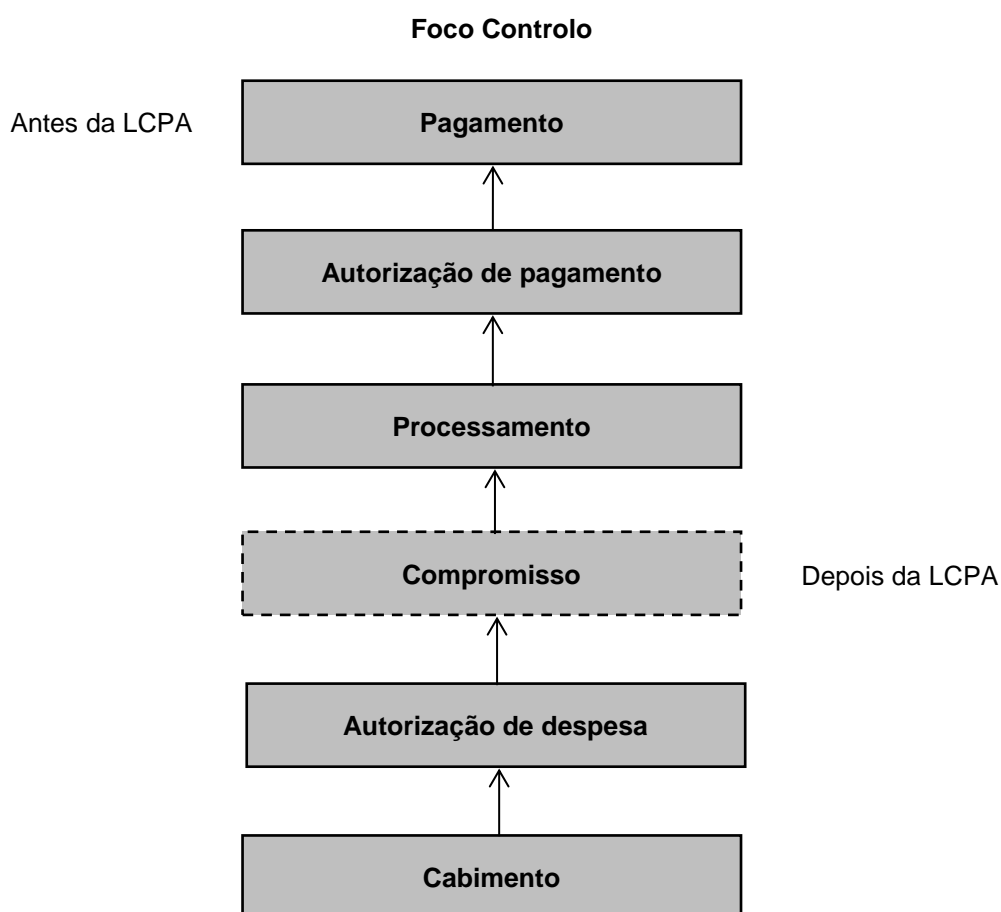
Na doutrina o termo compromisso não se alterou mas a sua forma de o assumir, essa sim, obrigando as entidades, no entender de Leitão *et al.* (2012:2):

«... *sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento, de modo a emitir um número de compromisso válido, único e sequencial que será refletido na respetiva*

ordem de compra ou documento equivalente. Sem este número de compromisso o contrato ou a obrigação são nulos...».

Nesta perspetiva, importa referir que a introdução deste novo método conforme (Figura 8), permite aferir se existe dotação disponível, para que se possa prosseguir com a assunção do compromisso, passando a ser o ato que constitui a “*obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições*” (de acordo com n.º 1 do art.º 3 da LCPA).

Figura 8 - Fases da Despesa LCPA



Fonte: Adaptado Fonseca (2013:58).

Conclui-se que sendo o compromisso um procedimento intermédio, considerando que a despesa, na verdade só se eterniza com a emissão da fatura após o fornecimento do número de compromisso, serve o controlo, ou seja, embrionário no sentido de impedir que persista assumir encargos similares ao compromisso.

Rocha *et al.* (2012:46), vai mais longe aponta “*que estamos na presença de uma nova tendência de antecipação do controlo, sabendo que anteriormente se privilegiava sobretudo a fiscalização a (posteriori), esta tendência está a ficar em descostume e pretende-se valorizar o controlo numa fase anterior à assunção da despesa*”, levando, a que a própria administração passe a ser vista como um exemplo a seguir de uma forma holística.

Analísado o aspeto de controlo da assunção da despesa, para Rocha *et al.* (2012:47) de certa forma resume-se a “*regra geral*”, todavia apontando três exceções previstas no Decreto-lei que regulamenta e operacionaliza a LCPA.

Nesta sequência, e estando agregado ao fator da sua natureza, ao enquadrar o caráter urgente e inadiável, deve-se possuir fundamento cujo montante em causa “*isolada ou conjuntamente, não exceda o montante de € 5000, por mês, a assunção do compromisso é efetuada até às 48 horas posteriores à realização da despesa*” outro dos aspetos pertinentes prende-se com o estar em causa “*o excecional interesse público ou a preservação da vida humana, a assunção do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa*” conforme o previsto no artigo 9º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho.

Por último atendendo à urgência, ainda se verifica a possibilidade de as várias entidades criarem um fundo de maneiio, para fazer face a necessidades de pagamento de pequenos montantes, urgentes, imprevisíveis e inadiáveis assim prevê o artigo 32º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Maio, realização “*despesas de pequeno montante*”, evitando que os serviços deixem de desempenhar as suas funções “*podem ser constituição do fundo de maneiio em nome dos respetivos responsáveis*”, ficam os seus responsáveis com a obrigação de proceder “*à sua reconstituição*” ao qual também caberá a autonomia “*para a realização do pagamento*”, ao qual “*os serviços e organismos procederam obrigatoriamente a sua liquidação*”, nos termo da conformidade legal e regularidade financeiro de acordo com o preconceituado no artigo 16º do Decreto-Lei n.º 197/2012, de 8 de Junho.

2.3.3 Fundos Disponíveis

Introduzido um aspeto, ao qual é impossível deixar passar, pelo motivo de se relacionar com todos os setores, cada vez mais é fundamental que exista um modelo de contabilidade de gestão que contribua, para um rigor na gestão da despesa publica

para que resulte num equilíbrio financeiro justo, que vise medir e analisar os proveitos, os custos e, consequentemente, os resultados Pinto *et al.* (2013:173) que possa responder a todas as exigências a que a nova administração pública está sujeita, segundo um conjunto de regras, a “LCPA” lei dos compromissos e pagamentos em atraso, operacionalizada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho, vêm obrigar a que somente seja permitido comprometer despesa se existir dotação disponível para o feito em causa.

Ora, a introdução de mecanismos com o intuito de evitar, com que os gastos sejam superiores aos proveitos para que possa ocorrer a assunção de novos compromissos¹⁹. O cálculo da existência de fundo disponível torna-se determinante é uma ferramenta que obriga a que passe a existir o registo e prestação de informação, caso que falaremos mais à frente subcapítulo 2.3.4.

Desta forma existe conceitos que importam ter em conta para que se possa fazer um acompanhamento orçamental, sem violar as normas legais previstas, apontadas por Carvalho *et al.* (2012) no n.º 1 do artigo 5º²⁰:

“Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis,

Desta forma, importa salientar que considera-se fundos disponíveis as verbas e dotações disponíveis a curto prazo, desde que não tenham sido gastos, conforme referidos na alínea f) do artigo 3.º, os quais passamos a catalogar:

“fundos disponíveis; as verbas disponíveis a curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:
i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;
ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes;
iii) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento;
iv) A previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes;
v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;
vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas ou validadas;
vii) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º”

¹⁹ Percebendo que a LCPA no seu artigo 13º, tem “natureza imperativa”, não podemos descurar a conformidade do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro.

²⁰ Com as alterações introduzidas pelo artigo 8º da lei n.º 64/2012, de 20 de Dezembro.

Para além do previsto na LCPA, Rocha *et al.* (2012:49) faz duas observâncias, por via do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, o fato de alínea f) do n.º 2, artigo 5º, f):

“As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e de outros programas estruturais, cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas”;

As transferências referidas na alínea f) do número anterior correspondem a pedidos de pagamentos que tenham sido submetidos nas plataformas eletrónicas dos respetivos programas, desde que a entidade beneficiária não tenha tido, nos últimos seis meses, uma taxa de correção dos pedidos de pagamento submetidos igual ou superior a 10 %.

Nesta sintonia, entre Lei, Decreto-lei, tudo aponta para um marcado rigor no controlo da boa execução orçamental, ao qual vai derivar no ponto seguinte, aferir estes pressupostos a informação contabilística e controlo de gestão, constituem instrumentos essenciais para o esforço permanente de só realizar despesa, quando haja disponibilidade (liquidez de tesouraria, fundos disponíveis, ou, em sentido mais lato, cobertura orçamental).

Assim, pretende-se dar uma justificada necessidade para as despesas efetuadas, permitindo escolher o que realmente carece de interesse público.

Nesta sintonia, consagra o n.º 5, do artigo 7º do decreto-lei, o cumprimento de não ultrapassar os fundos disponíveis para a assunção de compromissos, como forma de flexibilidade, através das plataformas eletrónicas existentes nas seguintes instituições:

- a) Direção-Geral do Orçamento (DGO), no subsector da administração central;
- b) Direções Regionais de Finanças que reportam à DGO, no subsector da administração regional;
- c) Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), no Serviço Nacional de Saúde (SNS);

Percebemos que o objetivo transparece num acompanhamento rigoroso, que permita dar sustentabilidade as entidades abrangidas nos termos da LCPA e referidas no subcapítulo 2.2.1, no entretanto segundo o relatório estratégico para a redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias configura que;

“caberá à IGF e às inspeções sectoriais a realização de auditorias periódicas no sentido de confirmar o cumprimento das normas para evitar a acumulação futura de pagamentos em atraso (art.º s 11º e 12º da referida LCPA), tendo a IGF já incluído estas auditorias no seu Plano de Atividades”.

2.3.4 Prestação de Informação

Nesta realidade e tratando-se de entidades públicas, para este efeito, destaca-se a importância dada à utilização da informação e comunicação nos procedimentos relativos ao controlo da execução orçamental percebendo que a informação é um conjunto de dados com relevância e propósito Carapeto e Fonseca (2005:305).

Ora, neste sentido a informação pretendida tem de gerar conhecimento para que possa permitir aos gestores, uma plena articulação e coordenação entre as entidades que controlam a despesa (DGO) e as que gerem as disponibilidades financeiras, designadamente, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública-IGCP, E.P.E.

Percebendo, que a informação é determinante, segundo Lopes (2013:26) a informação é cada vez mais vaga: «...O termo informação é ,hoje em dia, utilizado de forma muito genérica...».

Como afilamento das tecnologias de informação e comunicação (TIC), manda o governo:

«Sem prejuízo do cumprimento das regras e dos princípios constantes da LCPA e do presente diploma, as entidades dispõem de um período de 45 dias seguidos para, sempre que tal se mostre necessário, procederem à adaptação ou aquisição de sistemas informáticos necessários à execução destes diplomas legais, salvo os serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em que o período referido pode ser alargado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos negócios estrangeiros.»

Em conformidade com artigo 10º da LCPA, “Para efeitos de aplicação da presente lei, as entidades devem fornecer toda a informação sobre os compromissos e pagamentos em atraso”, por forma a poderem racionalizar os procedimentos, numa perspetiva de ir ao encontro de uma administração pública *benchmarking*²¹, (GPEARI-MFAP, pág.2).

Contudo atendendo a sua regularização, e a natureza do n.º 1º do artigo 16 do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho:

“procedem, mensalmente, ao registo da informação sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e pagamentos em atraso”

²¹ Segundo a OCDE (1997), o benchmarking consiste em “identificar e implementar as melhores práticas”.

2014

Desta forma introduzindo uma isenção para as entidades que ao abrigo do n.º 4º; *“estão isentas do dever de prestação de informação relativa aos fundos disponíveis as entidades que não tenham pagamentos em atraso”*, ressaltando também o seu inverso. Assim consagra o diploma citado, no seu número 5º, *“O disposto no número anterior cessa na data em que a entidade passe a ter pagamentos em atraso.”*

Nesta disposição, apresenta um marcado acompanhamento orçamental de modo a que a sua distribuição possa ocorrer de forma mais célere.

Assim, nos termos do artigo 14.º e artigo 57.º ambos do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de Março, a PSP, procede mensalmente o registo de informação sobre:

- Fundos disponíveis, (até ao 5º dia útil, art.º 7, DL n.º 127/2012, de 21 de Junho)
- Compromissos assumidos, (até ao dia 10º do mês seguinte a que se reporta)
- Saldo inicial das contas a pagar, (até ao dia 10º do mês seguinte a que se reporta)
- Movimento mensal e (até ao dia 10º do mês seguinte a que se reporta)
- Saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte, (até ao dia 10º do mês seguinte a que se reporta)
- Pagamentos em atraso²², até ao 10.º dia do mês seguinte a que se reporta)

Neste escalonamento apresentamos em anexo o modelo de informação, que de uma maneira geral com a sua *“disseminação” afirma que “estão criadas as bases comuns para dispor de melhor informação”*, Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017²³ (DEO: 45), todavia são registados no sistema GERFIP, a data de emissão da fatura do fornecedor e a data do respetivo vencimento, permitindo extrair conhecimento, em termos previsionais.

O fato da obrigatoriedade de prestar informação, permite que as entidades que controlam a libertação de fundos, consecutivamente aferir essas necessidades, para uma gestão *“in the moment”* permitindo passar para uma ótica de contabilidade de

²² Ficam fora dos pagamentos em atraso nos termos do artigo 3º da LCPA e n.º 2 do artigo 4º do Decreto – Lei n.º 127/2012, de 21 Junho, *“objeto de impugnação judicial até que sobre eles seja proferida decisão final e executória, as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor e os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados.”*

²³ Consultar Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017, pág. 45 <http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20deo%202013%202017.pdf>

2014

gestão, beneficiando de um ajuste mais rigoroso e célere, aquando de alguma disfuncionalidade. Uma estratégia de informação, para que se torne proveitosa deve envolver todos os *stakeholders* conscientes na produção dessa informação. Na afirmação de um modelo em “rede” ligado a várias entidades, para que se possa diminuir os riscos, os custos em prol de um aumento de qualidade informação e capacidade de inovação Carapeto e Fonseca, (2005).

Também ficam nos termos do n.º 1 do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho os pagamentos e recebimentos em atraso que foram gerados até 31 Dezembro do ano precedente, ao qual podem ser declarados de forma agregada quando ocorreram:

- a) Os pagamentos ou recebimentos tenham uma mesma natureza e o seu valor individualmente considerado seja inferior a € 5000;*
- b) O devedor ou credor seja uma pessoa individual.*

Não se aplicando estes preceitos referidos na alínea a) e b) e demonstrados no anexo 5 a 7, entre as entidades consagradas no subcapítulo 2.2.1 ao abrigo do n.º 2 do artigo 17º.

2.3.5 Imperatividade da LCPA e o Impacto dos Pagamentos em Atraso

Para as entidades do Setor Público Administrativo (SPA), a LCPA tem como impacto mais relevante, o que se aplica neste departamento, não permitir o aumento da dívida pública e possibilitar a gestão efetiva da liquidez de tesouraria do Estado, nesta perspetiva depois de nos termos debruçado sobre uma das componentes normativas do diploma a assunção dos compromissos procederemos à análise sucinta da outra componente, os pagamentos em atraso.

Esta lei “*tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, que disponham em sentido contrário*” (artigo 13.º), face às suas disposições têm como prioridade garantir o equilíbrio orçamental de todas as entidades previstas no artigo 2º, a qual devem considerar o seguinte Carvalho e Cunha (2012:27):

2014

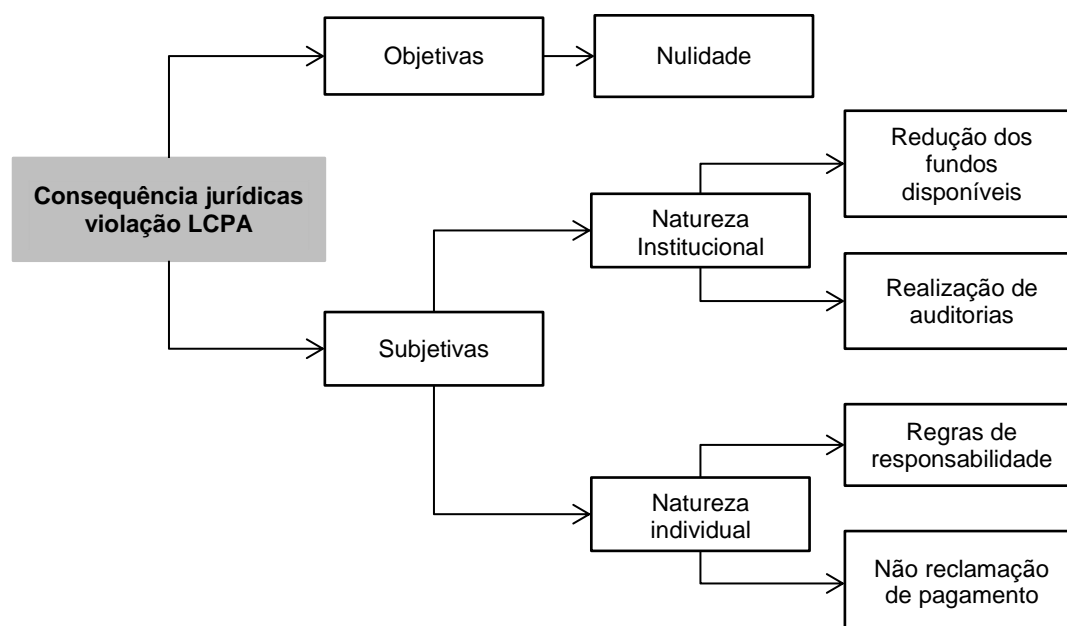
- Definições (artigo 3º) o conceito de passivo neste artigo prevalece sobre a definição de Passivo em outra legislação até mesmos nos termos dos vários planos de contabilidade pública e outros planos setoriais.
- Aumento temporário dos fundos disponíveis (artigo 4º) a autorização de acréscimo, a título excecional de fundos disponíveis de outros montantes são exclusivamente os consagrados ao abrigo deste artigo.
- Assunção de compromissos (artigo 5º) passa a ter outra obrigação em legislação anterior a presente LCPA.
- Compromissos plurianuais (artigo 6º) passam a ter outras obrigações face a lei anterior a presente LCPA.
- Atraso nos pagamentos (artigo 7º) consagração de não assumir compromissos que que possa aumentar os pagamentos em atraso.
- Entidade com pagamentos em atraso (artigo 8º) estabelece sanções as entidades que aumentarem os pagamentos em atraso.
- Pagamento (artigo 9º) institui regras disciplinadoras na autorização de pagamento.
- Violação das regras relativas a assunção de compromissos (artigo 11º) identifica os titulares ou responsáveis que assumam compromissos em sentido contrário à LCPA bem como as suas responsabilidades.

É com esta natureza que a LCPA consubstancia normas de controlo, o que não era de todo aferido, no tocante à assunção de compromissos e prazos de pagamentos em atraso. Verificamos que tem um cariz restritivo concreto e estabelece de forma objetiva as consequências sancionatória para aqueles que a violam.

2.3.6 Consequências da Violação da LCPA

Um dos aspetos marcantes da LCPA, relaciona-se inerentemente com o fator de assunção de compromissos, não poder dispor de normas em contrário a respetiva lei, ficando a seu cargo um conjunto de consequências às quais interagem diretamente ou seja com a instituição e indiretamente neste caso com os agentes que efetuam tais operações (Figura 9).

Figura 9 - Consequências da Violação da LCPA



Fonte: Adaptado Fonseca (2013:62).

Neste sentido Rocha *et al.* (2012:75) faz referência a uma tendência de disciplinar a assunção de compromissos, Fonseca (2012:63) reconhece no tocante às consequências objetivas que estão previstas no n.º 3 do artigo 5º da LCPA:

“uma irrelevância jurídica relativamente a contratos e obrigações aos quais esteja subjacente a assunção de um compromisso sem a necessária aposição do número de compromisso válido e sequencial no documento de compromisso”.

Ainda o efeito de inexistência, inviabilidade e ineficácia, constatando-se que a sua inexistência não existindo fundamento ao qual se possa considerar estar na presença de um ato administrativo que produza algum resultado. A inviabilidade prende-se com o fato de o mesmo ato, ter *“produzido um desvalor jurídico pela sua desconformidade com as normas jurídicas”* que por sua vez, deriva de uma anulabilidade ou nulidade previsto no n.º 4 do artigo 5º da LCPA de acordo com o regime jurídico estabelecido.

Concluindo, com ineficácia os atos que não serão alvo de originar efeitos jurídicos em função dos objetivos.

Também, conexo aos contratos, devem ser levados em consideração, as linhas de orientação destinadas em legislação própria no campo de ação do Código Civil e Código de Procedimento Administrativo, cada um respondendo na sua jurisdição Rocha *et al.* (2012:77).

Ingressando no foro das consequências subjetivas numa primeira intervenção destaca-mos duas naturezas, sendo mais distintas mas ao mesmo tempo particularizadas, sem querer desvirtuar a ordem, natureza institucional detém como particular evidencio a entidade pública empregadora que produziu o ato, natureza individual por sua vez depara-se com os próprios agentes pertencentes à entidade pública no âmbito das suas funções.

Uma das consequências mais preocupantes ocorre na jurisdição da natureza institucional, como já referi-mos anteriormente, ora seguindo a lógica da LCPA, no nosso ponto de vista a não disposição de receita própria leva proporcionalmente a dissimetrias dos fundos disponíveis nos termos do n.º3 do artigo 8º, para as entidades públicas é aquela que mais debilidade representa.

Considerando a escassez de receita, interferindo direta ou indiretamente na sua atividade, estando as entidades obrigadas a prestar tal informação anteriormente referida no capítulo 2.3.4, que se afigura como determinante no seu desempenho, em função da observância do aumento dos pagamentos em atraso, aferindo o pressuposto do exposto em função do estabelecido artigo 7º, já não acontece o mesmo relativo à assunção dos compromissos suportados por receitas consignadas, n.º5 do artigo 8º da LCPA, alterado pelo artigo 175º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro.

Nestes termos, quando se evidência tal situação desconforme, as entidades previstas, ficam nos termos do artigo 12º sujeitas, *“As entidades que violem a presente lei ou que apresentem riscos acrescidos de incumprimento ficam sujeitas a auditorias periódicas pela Inspeção -Geral de Finanças (IGF), ou pela inspeção setorial”* no nosso entender esta situação passa a ser cumulativa a antecedentemente referida, logo basta que suscite sinais de incumprimento, ora quando se verifique situação semelhante deve IGF, examinar a sua situação evolutiva.

Outro dos aspetos que penalizam as entidades envolvidas, advém da aplicação de multas, aqui, já em termos de operacionalidade através do decreto-lei 127/2012, de 21 de Junho, refere no seu artigo 22º, a necessidade de determinadas entidades encontrarem-se na obrigação de recorrer ao programa de assistência económica, ficando subjugadas às restrições ao abrigo do programa, não poderem aumentar os pagamentos em atraso nos termos do n.º2, sob pena de resultar numa multa, conforme artigo 4º.

Depois de efetuar uma abordagem em termos institucionais, apresentamos uma breve abordagem sobre natureza individual. À semelhança de outras normas reguladoras de Gestão Pública a LCPA, consagra ainda no n.º 1 do artigo 11º, responsabilidade a quem existir fundadas suspeitas de violação das regras relativas a assunção de compromissos:

«...Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor».

No seguimento de descomplicar os sujeitos responsáveis, importa também à semelhança de outras normas reguladoras, para o setor da administração pública os conceitos (*Conception*) definidos e imolados, para efeito de aplicação da LCPA, que ora regulamentada pelo Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, faz a adoção dos procedimentos necessários a sua aplicação, e esclarece no artigo n.º 3, da presente lei” (...):

I.«Dirigentes», aqueles que se encontram investidos em cargos políticos, em cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau, ou equiparados a estes para quaisquer efeitos, bem como os membros do órgão de direção²⁴ dos institutos público;

II.«Gestores», aqueles²⁵, que se encontrem designados para órgão de gestão ou administração das empresas públicas do sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas, dos municípios e as suas associações;

III.«Responsáveis pela contabilidade», os dirigentes de nível intermédio²⁶ e, na sua, ausência, os trabalhadores que exerçam funções públicas que, não

²⁴ Ver a Lei n.º 49/2012 de 29 de Agosto Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de Agosto, 64 -A/2008, de 31 de Dezembro, 3 -B/2010, de 28 de Abril, e 64/2011, de 22 de Dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

²⁵ De acordo com o estatuto do gestor público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de Janeiro, insere-se numa cultura de mérito, transparência e isenção com vista à racionalização do chamado setor empresarial do Estado, sendo aspetos essenciais do seu regime os relativos ao recrutamento e seleção e às respetivas remunerações.

²⁶ Para efeitos legais deve-se considerar cargos de direção intermédia, designadamente: Diretor de serviços - 1.º grau; Chefe de divisão - 2.º grau; Outros - 3.º grau ou inferior. Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e organismos devem estabelecer expressamente a qualificação e grau dos respetivos cargos dirigentes bem como a sua designação. Tratando-se de cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, devem

correspondendo a qualquer dos cargos identificados nas alíneas anteriores, exerçam funções de direção ou supervisão dos serviços de contabilidade das entidades abrangidas pela LCPA.

A nosso ver o termo de responsabilidade não fica só na entidade que realiza a assunção de compromissos, passa a estender-se também aos seus fornecedores.

Existe um esforço uma imposição para que não se submeta, comportamentos contrários às regras de assunção de compromissos devidamente estabelecidas. Os atos praticados por outrem no âmbito do exercício de funções decorrentes da sua função que por algum motivo conduzam a um incumprimento e que possam violar a lei são considerados nulos para efeitos de assunção de compromissos não obstante da sua responsabilidade incumbente ao agente que praticou tal inconformidade.

A noção de responsabilidade civil, sobre o agente, por um comportamento inadequado que conduzi-o à assunção de compromisso contrário à LCPA, é de o obrigar a responder por um ação, que para Rocha *et al.* (2012:112) “assenta numa lógica de ressarcimento de danos produzidos na esfera jurídica de determinado sujeito por outro sujeito cujo comportamento tenha determinado a produção dos mesmos.”

Levando a que seja imputado ao mesmo de acordo com o Código Civil Português, no seu n.º 1 do artigo 483ºque:

“Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.”

Na responsabilização civil não podemos esquecer a quem deve ser imputado essa mesma responsabilidade, ao agente que praticou o fato em desconformidade com a LCPA pertencente a entidade que emite o compromisso ou aquela a quem foi destinado o compromisso.

Por outro lado também pode surgir da entidade diretamente ao agente no seguimento de procedimentos que podem em causa a nulidade da assunção de compromissos mas no aspeto interno da entidade caso em que a os agentes económicos não intervêm no processo de responsabilização.

Por último e de acordo com o preconceituado no artigo 9º n.º 3 da citada lei, em que a diligência de responsabilidade civil para com o agente a entidade, também responde solidariamente.

O legislador introduz conjuntamente a responsabilidade criminal, sabendo por em, que, no foro criminal as medidas são mais gravosas e por consequência os fatos praticados no âmbito da LCPA neste contexto não existe evidências legais de constituir crime nem as suas respetivas sanções Flores (2012).

Podendo estar em causa a liberdade do próprio agente, de transparecer que para tal é preciso estar consagrado na lei que regula este tipo de comportamento gravoso, em que a lei qualifica como crime.

Este tipo de intuição relacionado com a responsabilidade financeira, prevista na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas leis n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e 48/2006, de 29 de Agosto sendo esses mesmos procedimentos observados numa perspetiva de diminuição de despesas.

No prosseguimento do termo responsabilidade financeira pode ser, reintegratória conforme secção II, artigo 59º da LOPTC²⁷, ou sancionatória de acordo com secção III, artigo 65.º da mesma lei. Esta obrigação esta preferencialmente direccionada para as entidades que têm por, função, cariz fiscalizador²⁸, TAVARES (2004;189), a função basilar do Tribunal de contas e órgãos congéneres baseia-se no controlo da atividade financeira no domínio da despesa e receitas deve existir uma entidade singular e independente com competência fiscalizadora, daí que o artigo 2º da aludida lei (LCPA), sujeita as seguintes entidades previstas no capítulo 2.2.1.

Na sequência dos diversos tipos de responsabilidade e de acordo com a direito em vigor importa definir os conceitos identificados na figura n.º 9, com base no número.º 8, do artigo 14º da LOE, e artigo 11º da LCPA, tomando como orientação o artigo 13º “Prevalência” da mesma lei “O disposto nos artigos 3.º a 9.º e 11.º da presente lei tem

²⁷ De acordo com o preconceituado na Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto quinta alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

²⁸ Ver artigo 1º, da LOPTC.

natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, que disponham em sentido contrário.”

Os atos praticados por outrem no âmbito do exercício de funções decorrentes da sua função que por algum motivo conduzam a um incumprimento e que possam violar a lei são considerados nulos não obstante da sua responsabilidade incumbente ao agente que praticou tal inconformidade.

2.3.7 Vantagens e Desvantagens da LCPA

Conseguimos constatar, que um imperativo desta natureza com o objetivo do equilíbrio orçamental, leva ao assumir de uma responsabilidade, no sentido de apurar realmente aquilo que é elementar, para uma organização no sentido de adquirir todo um conjunto de necessidades que são o garante da sua função e missão.

Outra das vantagens no âmbito do esforço orçamental a que todas as entidades estão sujeitas, deparasse com a introdução da prestação de informação dos fundos disponíveis nos respetivos sistemas informáticos, contribuindo para uma aferição dos montantes disponíveis.

A elaboração de um orçamento lógico, por instituição em função das necessidades a qual advém a realização de despesa, porém a despesa não pode ser em situação alguma superior à receita, ao abrigo da nova LCPA, este princípio da subsistência deve estar sempre presente para que possa existir o princípio do equilíbrio orçamental o que é atingível de alcançar.

Porém as desvantagens transpõem-se quando as receitas efetivas próprias cobradas são inferiores limitando a assunção de novos compromissos e consecutivamente um possível incumprimento, desta forma deve ser dado um forte reconhecimento ao caráter previsional numa fase muito introdutória na elaboração do orçamento para o exercício.

Apontamos ainda como desvantagem o fato de existir uma profunda limitação à despesa, em que só é possível efetuar a manifestação da assunção de compromissos, na apreciação de que existe disponibilidade financeira, colocando um acentuado rigor em termos de orçamento de tesouraria.

3 MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO

Nesta investigação procedeu-se ao estudo de caso assume um papel importante, conforme, graças à possibilidade de aprofundamento que oferece, de carácter explanatório. Como referem Laville e Dionne (2008:156:225), a respeito das diversas formas de pesquisa, «...cada uma ajudando a sua maneira o pesquisador a cumprir sua tarefa, que é a de extrair as significações essenciais da mensagem.»

3.1 Determinação do Método de Pesquisa

Um estudo de caso permite tratar acontecimentos da vida contemporânea, no contexto atual, podendo ser utilizadas tanto a pesquisa explanatória, como a descritiva e exploratório (Yin, 2003: 32-37; Gil, 2006: 58).

3.1.1 Recolha dos Dados

Percorrendo, reflexões Yin (2003:19) e tratando-se de processos a qual a recolha de dados pode basear “...*Experimentos, levantamentos, pesquisas históricas e análise de informações em arquivos (como em estudos de economia) ...*”, permitindo a sua intersecção, e não deixando de fora as pesquisas bibliográficas.

Impulsionando um auxiliar, para espelhar o contributo esperado para as questões principais enumeradas de acordo com o nosso interesse no ponto 1.2, objetivos e problemática da investigação.

3.1.2 Dados Secundários

Atendendo às características da organização, e sabendo que o objetivo desta fase, da investigação é tentarmos recolher o maior número de informação.

No nosso caso em particular a recolha de dados desenvolveu-se entre Junho de 2013 e Fevereiro de 2014.

Através de revisão de literatura e por documentos relacionados com gestão orçamental e prestação de conta, leis, decretos-lei, diretivas internas, circulares da DGO, coadjuvado com a alternância do acesso em grande parte através da tecnologia de informação (internet) e uma aplicação existente no Departamento de Gestão Financeira designada plataforma GERFIP, permitindo apurar resultados ao momento, para oferecer fiabilidade às fontes de informação.

3.1.3 Dados Primários

Sabendo que esta recolha de dados depara-se com um conjunto resumido de informação, permitindo, evidências que consintam ir ao encontro de responder às questões operacionais propostas, torna-se importante o seu grau de confiança.

As descobertas, resultantes dos dados nem sempre são as desejadas mas para o investigador, interessa-nos simplesmente perceber se produziu alguma alteração corrente a nível estrutural.

3.1.4 Validade da Construção

Quanto à validade da construção para Yin (2003:120) a triangulação de várias fontes de evidência, permite tornar na investigação *“um ponto forte muito importante da coleta de dados para um estudo de caso é a oportunidade de utilizar muitas fontes diferentes para a obtenção de evidências”* o fato de ser recolhido, informação documental, para posteriormente ser alvo observação e depois devidamente trabalhada dentro do departamento, para, se poder obter a fonte de evidência desejada ao uso que lhe queremos dar.

Portanto, permitiu-nos que essa própria informação depois de aperfeiçoada fosse comparada com outras fontes de informação nomeadamente aplicação informática, sistemas em rede (GERFIP), ao cruzar os dados obtidos, não limitando a recolha de dados em arquivo “morto”, mas sim, em registo de comportamento contemporâneo tratando-se de fontes fidedignas.

A nós interessa-mos a descoberta dos fatores que levaram a tal situação, bem como a sua coadjuvação para a resolução do problema.

3.1.5 Confiabilidade

O nosso objetivo foi tornar o método o mais funcional possível, ao qual conseguimos apurar os resultados em função daquilo que queremos. No entanto segundo Yin (2003:60) *“o auditor está também realizando uma verificação de confiabilidade e deve ser capaz de produzir os mesmos resultados se forem seguidos os mesmos procedimentos”*.

4 ESTUDO DE CASO

No caso particular da Polícia de Segurança Pública (PSP) Departamento de Gestão Financeira, a importância de saber o impacto da lei dos compromissos e pagamentos em atraso é fundamental, para que a Organização possa aferir as consequências da sua aplicabilidade, numa área de atividade tão sensível como a Segurança de Pessoas e Bens.

Principalmente, devido à suborçamentação usual nos agrupamentos de despesas correntes com aquisição de bens, serviços e restantes despesas correntes, bem como, despesas de capital, face à contingência resultante das normas impositivas que a LCPA consagra com vista ao cumprimento das metas orçamentais.

4.1 Especificidade Orgânica da PSP

A PSP, com as suas especificidades poderá constituir um exemplo paradigmático para o estudo sobre esta temática, pelas seguintes características:

- a) Por ser um Serviço Integrado (SI) da Administração Pública Central, no qual vigora o regime de autonomia administrativa;
- b) Por integrar uma função essencial do Estado;
- c) Dada a sua complexidade estrutural e dimensão que abrange todo o território nacional e comporta: um efetivo de cerca de 25.000 elementos no seu mapa de pessoal, um subsistema de saúde – Serviço de Assistência na Doença (SAD/PSP) e dois estabelecimentos escolares (Escola Prática de Polícia (EPP) e Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI));
- d) Por, nos últimos três anos, ter sido dotado de um orçamento com um *plafond* no valor médio de 700 M€, cujo financiamento é assegurado pelas seguintes receitas e fontes:
- e) Receitas Gerais do Estado, subdivididas nas fontes de financiamento: 111 (Receitas Gerais não afetadas a projetos cofinanciados); 151 (Receitas Gerais afetadas a projetos cofinanciados-Feder); e 153 (Receitas Gerais afetadas a projetos cofinanciados – Fundo Social Europeu (FSE).

Constituindo as duas últimas, a contrapartida nacional dos projetos cofinanciados:

2014

- f) Receita Própria (RP) não afeta a projetos cofinanciados, fontes de financiamento: 123 (Receitas Próprias do ano com possibilidade de transição); 129 (Transferências de Receitas Próprias entre organismos); e, as receitas provenientes de Financiamento da União Europeia (EU), fontes de financiamento: 212 (Feder-PO Fatores de Competitividade; 242 (Fundo Social Europeu) PO-Potencial Humano; e, 280 (Outros)²⁹.
- g) Por ser um orçamento que, estruturalmente, engloba:
- h) Três subdivisões orgânicas: 01 - Polícia de Segurança Pública (PSP- Funcionamento); 02 – Instituto Superior Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI); 03 – Escola Prática de Polícia (EPP);
- i) Várias atividades: 128 (Missões Humanitárias e de Paz); 137 (Gestão de Cuidados de Saúde Prestados em Redes Privadas); 178 (Cooperação Internacional); 195 (Ensino Militar e Policial); 209 (Formação Profissional); 227 (Proteção de Pessoas e Bens e Controlo de Práticas Ilícitas; 253 (Planeamento, Orçamentação, Gestão e Conta); e, 255 (Informação, Documentação, Conhecimento e Gestão de Tecnologias da Informação e da Comunicação) (Outros)³⁰.
- j) No tocante às medidas, a sua estrutura orçamental integra, as seguintes:
- k) 003 (Serviços Gerais da Administração Pública-Cooperação económica externa);
- l) 011 (Segurança e ordem públicas - Forças de Segurança);
- m) 017 (Educação – Estabelecimentos de ensino não superior);
- n) 018 (Educação – Estabelecimentos de ensino superior);
- o) 023 (Saúde – Serviços individuais de saúde);
- p) 068 (Outras funções - Diversas não especificadas ³¹).
- q) Por ter uma estrutura de custos inelástica, com os seguintes índices: 93% agrupamento despesas com pessoal; 6% agrupamento de aquisições de bens e

²⁹ Consultar Anexo VI, Tabela fontes de financiamento (DGO).

³⁰ Consultar Anexo V, da Circular Série A, n.º 1367 – OE 2012, Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2012 aprovadas por despacho, desta data, de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento. Circular Série A n.º 1367^a – OE 2012.

³¹ Consultar Anexo III, da Circular Série A, n.º 1367 – OE 2012, Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2012 aprovadas por despacho, desta data, de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento. Serviços Integrados.

serviços; e, 1% restantes agrupamentos de despesas correntes e despesas de capital.

Com essa matriz orçamental, cuja estrutura de custo é muito similar a maioria dos organismos públicos, com regime de autonomia administrativa e até de muitos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), a PSP consegue, no entanto, arrecadar receitas próprias que lhe proporcionam uma autonomia orçamental na ordem dos 13% quer por consignação das receitas às despesas específicas (saúde e remunerados) quer pela possibilidade de reafecção às despesas sem fins específicos.

Com assentamento no princípio do duplo cabimento, também para o apuramento do limite máximo a considerar na determinação dos fundos disponíveis, tendo em conta as receitas próprias efetivas (normalmente na PSP, os desvios entre a receita prevista e a cobrada, são positivos).

Para Martins (2004:3) define classificação da despesa com base no próprio orçamento como forma de alinhar as suas principais necessidades com as suas funcionalidades:

- “...Orgânica; (de acordo com a lei orgânica do Governo em vigor) – por capítulos, divisões e subdivisões. Existem, porém, capítulos especiais, que abrangem contas de ordem, investimentos do plano (estes inscritos em qualquer Ministério), protecção social, dívida pública, despesas excepcionais e recursos próprios comunitários (estes inscritos no Ministério das Finanças);
- Funcional; (DL 171/94, de 24 de Junho) – em funções e subfunções;
- Económica; (DL 26/2002, de 14 de Fevereiro), atenção que esta classificação não é vinculativa – em agrupamentos, subagrupamentos, rubricas e alíneas..”

4.1.1 Principais Atribuições

Em matéria financeira o Departamento de Gestão Financeira (DGF) da PSP tem as principais atribuições de execução, acompanhamento e controlo da receita e da despesa.

Porquanto em termos financeiros, foi adotado um modelo centralizado de gestão suportado por dois sistemas informáticos GERFIP – Gestão de Recursos Financeiros Partilhada, sediada na ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., e, brevemente, será implementado, nos mesmos moldes de gestão, o SIREC – Sistema Informático de Receita, sediada na PSP que se articulará com as

plataformas informáticas SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental, da Direção Geral do Orçamento (DGO) e GERFIP.

Neste contexto e em observância às disposições da LCPA e demais legislação financeira, cabe ao DGF a centralização e integração da informação, relativamente a execução da receita e despesa, considerando os princípios fundamentais da administração financeira e a competência e responsabilidade inerente ao departamento, compete-lhe:

- a) No ciclo da despesa, garantir que não é feito qualquer pagamento:
 - i) Sem que os compromissos tenham sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos, nesta lei e demais requisitos legais de execução de despesas;
 - ii) Sem que o documento (ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente), que vincula a PSP num determinado contrato ou obrigação identifique o número de compromisso, válido e sequencial.
- b) No ciclo da receita, assegurar o princípio de unidade de tesouraria.

Estes pressupostos visam garantir que a autonomia gestonária dos serviços não ponha em causa o controlo centralizado das contas do Estado³², relativamente à realização do Orçamento.

Com esse propósito, o DGF, tem de prosseguir e observar um conjunto de normas e procedimentos no âmbito da contabilidade orçamental, que lhe permita, por um lado, um controlo efetivo da execução da despesa, para não exceder os “Fundos Disponíveis”, verificar e efetuar pagamentos devidos e por outro, não descorar o acompanhamento dos fluxos de tesouraria, numa ótica de gestão previsional e integrada, controlo e arrecadação de receita, conforme anexos 8 a 12.

São disso exemplo, no ano de 2013, as normas orçamentais previstas no artigo 6.º e 57.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de Março, que prosseguem a exigência de informação mensal para o acompanhamento da execução orçamental, reporte do mapa de pagamentos em atraso conforme (Figura 10).

³² Cf. Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de Junho.

2014

Figura 10 - Mapa dos Pagamentos em Atraso Outubro de 2013

MINISTÉRIO: ADMINISTRAÇÃO INTERNA

DESIGNAÇÃO DO ORGANISMO: POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

PERÍODO: OUTUBRO

Designação	OUTUBRO							
	Stock inicial do período			Stock final do período			Compromissos assumidos (7)	Pagamentos efectuados (8)
	Passivos (1)	Contas a pagar (2)	Pagamentos em atraso (3)	Passivos (4)	Contas a pagar (5)	Pagamentos em atraso (6)		
A. Remunerações Certas e Permanentes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	391.928.721,38	391.772.840,68
B. Abonos Variáveis ou Eventuais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	37.629.871,21	32.428.831,34
C. Encargos com Saúde- ADSE e outros da AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	200.919,98	200.919,98
D. Encargos com Saúde- outros sectores fora da AP	4.784.101,00	1.439.598,00	0,00	5.005.932,00	1.308.627,00	0,00	22.915.179,15	22.839.648,08
E. Contribuições SS- CGA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	69.763.578,61	69.759.156,13
F. Contribuições SS- Seg. Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.914.702,46	7.914.702,46
G. Contribuições SS- outros sectores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
H. Restantes Despesas com Pessoal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25.026.685,38	24.888.043,02
I. Aquisição de Bens e Serviços	8.000.000,00	7.100.000,00	0,00	6.500.000,00	5.500.000,00	0,00	48.653.289,23	33.916.270,93
J. Juros e outros encargos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33.330,14	33.330,14
K. Transferências correntes para AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.391.112,00	4.391.112,00
L. Transferências correntes para fora das AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	268.498,31	268.809,20
M. Subsídios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
N. Outras Despesas Correntes	0,00	0,00	0,00	150.000,00	100.000,00	0,00	399.371,73	334.024,89
O. Aquisição Bens de Capital	0,00	0,00	0,00	250.000,00	120.000,00	0,00	4.969.781,59	1.119.692,74
P. Transferências de Capital para AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Q. Transferências de Capital para fora das AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
R. Outras Despesas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total da Despesa	12.784.101,00	8.539.598,00	0,00	11.905.932,00	7.028.627,00	0,00	614.095.041,17	589.865.381,55

2013-11-11

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direção Geral do Orçamento.

Deste modo, durante o ano transato, a PSP, remeteu às duas entidades responsáveis pelo controlo e acompanhamento externo da execução (entidade coordenadora do programa 007 – Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) e 2.^a delegação da DGO), por via eletrónica, dos documentos referidos no parágrafo 5 do subcapítulo 2.3.4, dos quais se apresenta como exemplo a (Figura 11).

2014

Figura 11 - Mapa dos Fundos Disponíveis Outubro de 2013

FUNDOS DISPONÍVEIS [Ver]

1- IDENTIFICAÇÃO DO SERVIÇO

1.1 Ministério

1.2 Serviço

1.3 Código Serviço

2- REPORTE

Nível de crédito:

3- DETALHES DO REPORTE: Fundos Disponíveis (Artigo 2.º)

Valores mensais em €

2013	Total anterior	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total acumulado
Dotação corrigida líquida de cativos (duodécimo)	437.565.165	50.047.477	50.047.477	83.882.559	50.047.478	671.570.156
Transferências ou subsídios com origem no OE	0	0	0	0	0	0
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	54.199.109	6.195.015	0	0	0	60.394.124
Previsão da receita efetiva própria	0	0	8.300.000	8.300.000	9.702.578	26.302.578
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei	0	0	0	0	0	0
Transferências do QREN ainda não efetuadas	0	0	0	0	0	0
Correções por recebimento efetivo	0	0	0	0	0	0
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º	16.434.254	0	0	0	0	16.434.254
De receitas gerais	0	0	0	0	0	0
De receitas próprias	16.434.254	0	0	0	0	16.434.254
De empréstimos	0	0	0	0	0	0
Correções de receitas gerais	0	0	0	0	0	0
Correções de receitas próprias	0	0	0	0	0	0
Correções de empréstimos	0	0	0	0	0	0
Saldos transitados do ano anterior (utilização autorizada)	0	0	0	0	0	0
Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor	0	0	0	0	0	0
Correções por recebimento efetivo	0	0	0	0	0	0
Subtotal	508.198.528	56.242.492	58.347.477	92.182.559	59.750.056	774.701.112
Compromissos assumidos (a abater)	502.262.618	56.661.728	0	0	0	558.924.346
Pagamentos	469.854.010	61.470.247	0	0	0	531.324.257
Compromissos assumidos por pagar	32.408.608	0	0	0	0	27.600.089
FUNDOS DISPONÍVEIS	0	0	215.776.766	0	0	0
Por memória: Receita extraordinária	0	0	0	0	0	0

Site optimizado para Internet Explorer 7 e 8

Copyright 2010 DGO. All rights reserved

Fonte: Sistema de Informação de Gestão Orçamental /Direção Geral do Orçamento.

Em consonância com esses princípios fundamentais, consagrados pelos normativos que regulam a disciplina e execução orçamental, a ordem jurídica nacional teve que se ajustar à legislação Comunitária ³³.

³³ Ver o Jornal Oficial das Comunidades Europeias, artigo 1.º e 2.º do REGULAMENTO (CE) N.º 475/2000 DO CONSELHO de 28 de Fevereiro de 2000 que altera o Regulamento (CE) n.º 3605/93 relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexos ao Tratado que institui a Comunidade Europeia “Orçamental” significa o que diz respeito ao sector das “administrações públicas” (S.13), Subdividido nos subsectores “administração central” (S.1311), “administração estadual”

Na senda dessa uniformização jurídica surgem os diversos diplomas que constituem o cerne deste estudo, (a referida Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, LCPA, posteriormente operacionalizada pelo Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho e complementada pelo Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de Maio) sobre os quais se focalizará toda a investigação, com vista a clarificar e verificar, através de uma análise teórica e prática as suas implicações efetivas para o objetivo prioritário, que é o da sustentabilidade das finanças públicas.

4.2 A PSP e o Advento dos Atuais Princípios Reguladores

Em termos organizacionais a Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma instituição que depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna e é única para todo o território nacional.

As atribuições da PSP são prosseguidas em todo o território nacional e pode desenvolvê-las fora do território nacional, desde que legalmente mandatada para esse efeito.

A sua estrutura organizacional compreende:

- A Direção Nacional Polícia de Segurança Pública (DNPSP);
- As unidades de Polícia (Comandos Metropolitanos, Comandos Regionais e Comandos Distritais);
- Os estabelecimentos de ensino (Escola Prática de Polícia (EPP) e Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI)).

Tendo um modelo organizacional de base matricial, a PSP promove a interação entre as suas unidades e em termos gestionários, à semelhança dos restantes Organismos da Administração Pública, orienta-se pelos princípios da participação, democraticidade, descentralização, autonomia de gestão e prestação de contas. Assim, com vista a assegurar a realização dos projetos que concretizam a sua missão e os objetivos definidos pela direção, é necessário garantir que a utilização dos recursos é feita no estrito cumprimento da Lei, para que o órgão máximo de gestão da PSP, o Diretor Nacional, a quem compete, nesta matéria, em geral: gerir, controlar e autorizar todas as despesas públicas, ou seus mandatários, a quem são delegadas ou

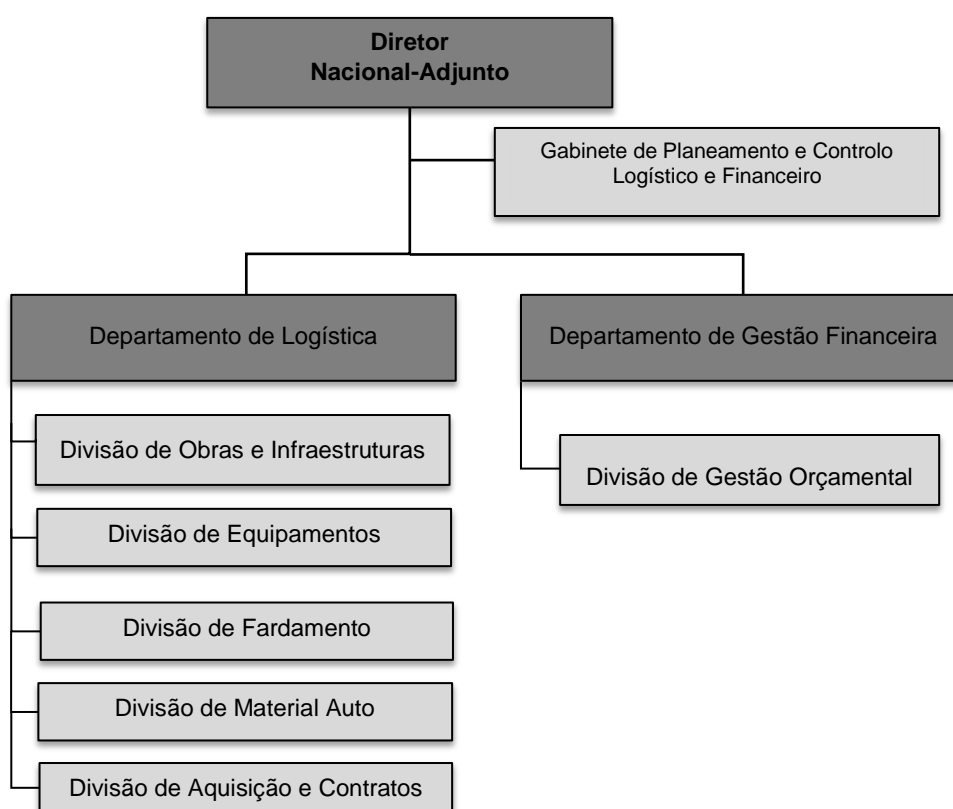
(S.1312), “administração local” (S.1313) e “fundos de segurança social” (S.1314), com exclusão das operações comerciais, tais como definidas no SEC 95.

subdelegadas as competências não venham a ser confrontados com a imputação de responsabilidades disciplinares, financeiras e eventualmente, criminais, pela má aplicação dos “*dinheiros públicos*”.

A área de logística e finanças da PSP é dirigida pelo Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Logística e Finanças (DNA – UOLF), cujas atribuições em regra, advêm de competências próprias e de competências delegadas ou subdelegadas, que lhe são conferidas pelo Diretor Nacional da Polícia, coadjuvando o órgão máximo de direção numa área tão importante como é a de logística e finanças.

Daí que a estrutura da Unidade Orgânica de Logística e Finanças (UOLF) contemple, nas suas duas unidades nucleares (Departamento de Gestão Financeira – DGF e Departamento de Logística – DL), unidades flexíveis que abarcam todas as componentes das atribuições que lhe são concedidas, conforme organograma (Figura 12) que se apresenta de seguida.

Figura 12 - Organograma do Unidade Orgânica Logística e Finanças



Fonte: Adaptado do Organograma DN/PSP.

Como se pode constatar ao definir tal estrutura, a direção PSP, procurou promover uma maior eficiência na aplicação dos recursos financeiros e deste modo evitar que os impactos negativos conjunturais se refletissem na sua atividade primordial - a Segurança, porquanto, à semelhança de qualquer organização a área de logística e finanças é das atividades de suporte com maior relevância, mas, dado o cariz da missão da PSP, esta área assume ainda uma maior importância, pois é do seu desempenho operacional que se geram os índices de confiança social e económica.

Considerando a preponderância desta atividade de suporte para o cumprimento e prossecução da missão PSP, as suas atribuições são concretizadas pelos dois departamentos — Departamento de Gestão Financeira (DGF) e Departamento de Logística (DL) — sob a dependência e supervisão do Diretor Nacional Adjunto da área que em conjugação e com a orientação do Diretor Nacional, estabelece as normas e procedimentos internos para a gestão, coordenação, controlo e fiscalização em matéria de contratação e administração de recursos.

4.2.1 Intervenção Externa

A lei dos compromissos e pagamentos em atraso é um claro e potencial meio de compressão, a nível de tesouraria pública. No entender de Rocha (2012) algumas organizações “revelam as patologias da despesa pública³⁴”, que foram identificadas pela “Troika” na 3ª atualização do memorando de entendimento de 15 de Março de 2012³⁵, das quais deriva o défice orçamental excessivo e o desequilíbrio financeiro do país.

Com o Memorando de Entendimento³⁶ assinado por Portugal, com vista a concessão financeira, foram definidas as condições gerais da política económica e fixadas as

³⁴ Texto-resumo da intervenção sobre a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, Universidade do Minho, Rocha (2012).

³⁵ Em conformidade com o Regulamento (UE) nº 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio de 2010, que cria um Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), em particular do seu Artigo 3º (5), a terceira atualização do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MECPE) descreve as condições gerais de política económica, previstas na Decisão de Execução 2011/344/UE de 17 de Maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal, pág. 2.

³⁶ Em 8 de Abril de 2011, os Ministros do Eurogrupo e do ECOFIN emitiram uma declaração esclarecendo que o apoio financeiro da UE (mecanismo europeu de estabilização financeira — *european financial stabilisation mechanism* — EFSM) e da zona euro (facilidade europeia de estabilidade financeira - *european financial stability facility* — EFSF) seria providenciado na base de um programa político apoiado num condicionalismo rigoroso e negociado com as autoridades portuguesas, envolvendo devidamente os principais partidos políticos, pela

2014

ações prévias (*prior actions*) fixadas no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (*Memorandum of Economic and Financial Policies – MEFP*), as quais o país teve que cumprir pois delas dependia a decisão do empréstimo, através de avaliações prévias.

Dependentes das avaliações trimestrais da “Troika” para obter os empréstimos necessários para o país e ficando definido que «...*Se os objetivos não forem cumpridos ou for expectável o seu não cumprimento, serão adotadas medidas adicionais...*», as autoridades portuguesas comprometeram-se a consultar a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto à aceitação de políticas que não estejam em consonância com as medidas preconizadas no memorando. No entanto, mesmo antes da intervenção da “Troika”, o Governo português, já tinha adotado algumas medidas restritivas para o controlo da dívida e para compensar a escassez de liquidez financeira.

Deste modo, os organismos da Administração Pública, em particular, foram confrontados com medidas legislativas que limitavam a execução da despesa, das quais se destacam as normas previstas no Decreto – Lei n.º 29-A/2011, de 11 de Março, que, por exemplo, definia, nos n.ºs 2 e 3 do seu artigo 4.º, com a epígrafe «Regime Duodecimal» os limites para «... *autorizar a antecipação de duodécimos...*», ou plano trimestral de receita e despesa, que serve de referência à DGO para libertar os fundos, nas condições estabelecidas pelo artigo 5.º do mesmo diploma, ou seja, foi criado um “*limite trimestral*” do qual dependia a execução da despesa.

Na mesma perspetiva é consagrada a restrição prevista no artigo 6.º do mesmo diploma que estipula as normas de execução orçamental para 2011, isto é, já antes da intervenção da Troika as medidas anteviam um controlo da dívida, por isso, é consagrada a regra dos «*Limites de endividamento das entidades públicas incluídas no perímetro das administrações públicas*», que prevê, no seu n.º 2 «...*a violação dos limites de endividamento(....).... Tem como consequência a redução equivalente nas verbas que, sob qualquer modo, sejam adstritas àquelas entidades pelo Orçamento do Estado*».

Como se constata, mesmo antes da promulgação e aplicação da Lei dos Compromissos, a legislação nacional já continha normas restritivas e sancionatórias

Comissão Europeia em conjunto com o BCE e com o FMI. Para além do apoio da União Europeia via EFSM, os empréstimos do EFSF irão também contribuir para a assistência financeira.

(cf. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 11 de Março), outras normas espelham a preocupação do Estado controlar as despesas públicas, e uma das mais relevantes é aquela que define a obrigatoriedade da «Redução Remuneratória» quer para os trabalhadores com funções públicas quer para a generalidade dos contratos de serviços (artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro- Lei do Orçamento de Estado para 2011, o artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado para 2012, e artigo 27.º Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, Orçamento de Estado para 2013), ou ainda a redução ou cessação dos apoios financeiros ou outros concedidos pelo Estado, por exemplo, às fundações.

Na prática, o cumprimento destas normas veio gerar grandes constrangimentos financeiros quer pela exigência burocrática (que faz depender qualquer contrato de aquisição de serviços à prévia autorização do membro do Governo da área de finanças, o famoso pedido de parecer prévio vinculativo (“PPPV”³⁷), que precede qualquer decisão ou autorização de despesa) quer, como já foi dito anteriormente, pelos limites para a libertação de fundos ou para os ajustamentos orçamentais ligados à gestão flexível).

Considerando a generalização da dívida pública e as metas orçamentais de redução da despesa, verificou-se que as políticas adotadas provocaram graves constrangimentos financeiros que se refletiram na procura de provisão por parte dos organismos públicos, gerando uma contração no mercado, não menos importante, foi a preocupação de estabelecer critérios orientados para a fixação de prazos de regularização dos pagamentos aos fornecedores³⁸ do setor público administrativo e empresarial.

Neste sentido o governo nos termos do artigo 208.º, n.º 7, da lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, consagra as regras de divulgação da lista das entidades com das dívidas em atraso a fornecedores³⁹. Neste agrupamento, fica a cargo da Inspeção Geral de Finanças o acompanhamento e controlo da observância destes preceitos, através do Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

³⁷ Consultar Portaria n.º 16/2013 de 17 de Janeiro.

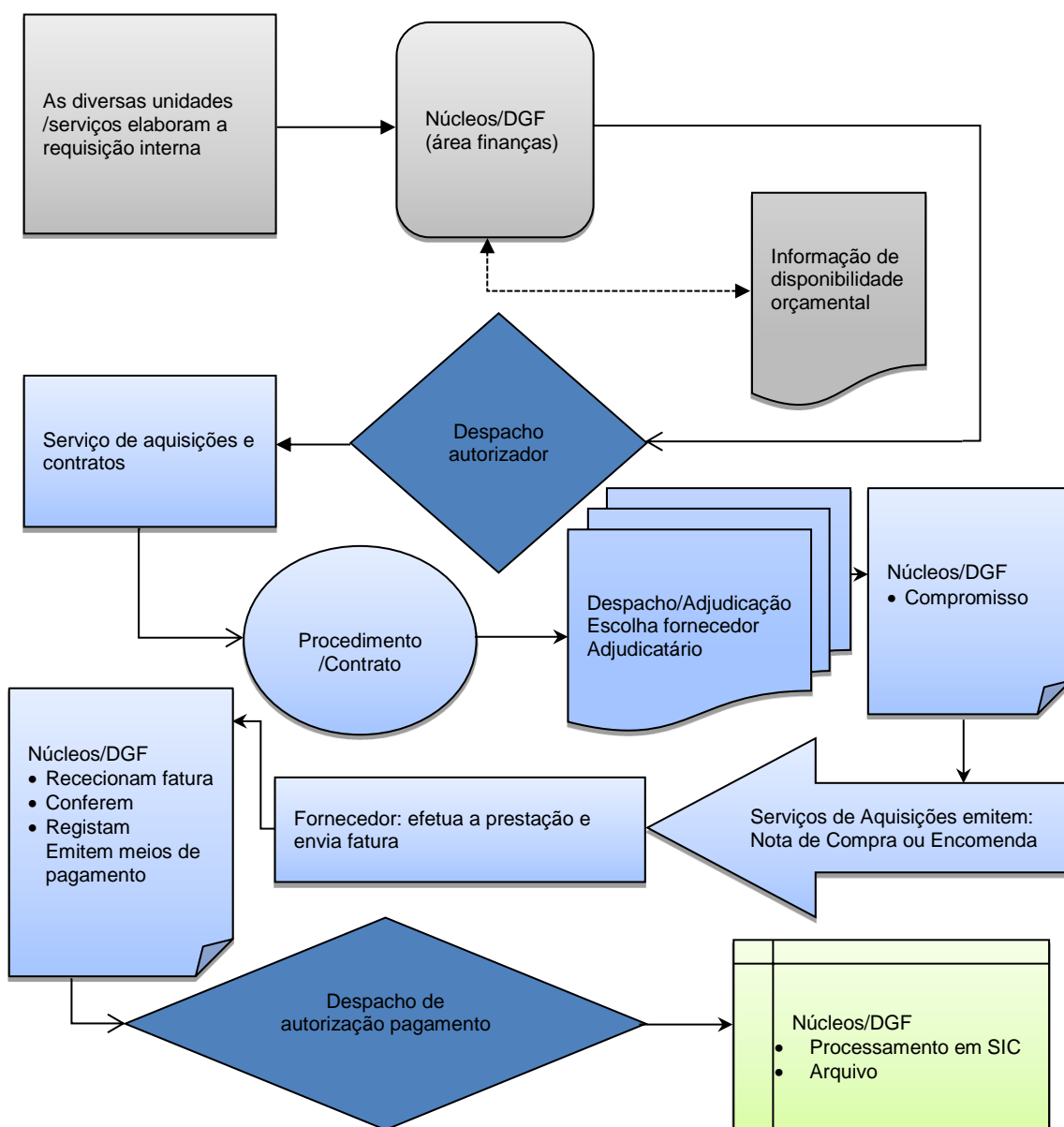
³⁸ Consultar Combater os atrasos nos pagamentos para evitar a falência de empresas. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1071_pt.htm

³⁹ Publica o Governo de Portugal, Ministério da Finanças, Inspeção Geral das Finanças a lista de dívidas a fornecedores, consultar <http://www.igf.min-financas.pt/deveres-de-comunicacao/pagamentos-a-fornecedores-do-spa-see-e-sel1.aspx>

4.2.2 Ciclo de despesa anteriormente adotado na Polícia de Segurança Pública

Para que se possa compreender com maior acuidade as consequências de tais medidas legislativas na execução da despesa dos vários organismos da Administração Pública, de seguida apresento (Figura 13), os circuitos do processo de despesa adotados na Polícia de Segurança Pública, como modelos de normalização/uniformização procedimental anterior e posterior à LCPA.

Figura 13 - Circuito do Processo de Despesa (anterior a 2012)



Fonte: Departamento de Gestão Financeira da PSP.

No modelo pré-LCPA, o foco não se concentrava na aferição de dotação disponível, descorando a certeza da conformidade do pagamento. Um dos aspetos mais importantes, é o fato da informação produzida no seio das entidades públicas terem um carater credível, pois só desta forma se consegue um maior rigor e solidez no controlo e acompanhamento da execução dentro das organizações. Inicialmente até a entrada do POCP, o qual, só se veio a confirmar em 2012, a Polícia de Segurança Pública (PSP), dispunha de um sistema informático de apoio a gestão, denominado Sistema de Informação Contabilística, doravante designado por (SIC⁴⁰). Conforme RELATÓRIO N.º 55/09 - 2.ª S PROCESSO N.º 40/08-AUDIT “SIC”, do Tribunal de Contas, (2009:14) *que refere: «...evidenciou certas insuficiências relativas às fases da realização das despesas relacionadas com a impossibilidade de preenchimento prévio do campo referente ao “cabimento prévio” passando, automaticamente, ao registo do “compromisso”⁴¹...»*, para as suprir, a PSP adquiriu uma nova aplicação informática, designada (SIC Plus) que permitiu um maior controlo, *«...de forma regular de rotinas de conferência das contas correntes de fornecedores de bens e serviços...»*.

4.3 Evolução do Orçamento da Despesa

Na prática tais regras e normas, tiveram um impacto real na redução da despesa, pela morosidade em obter a emissão dos pareceres ou autorizações prévias dos órgãos competentes, por consequência as dotações orçamentais dos serviços do Estado, diminuiram.

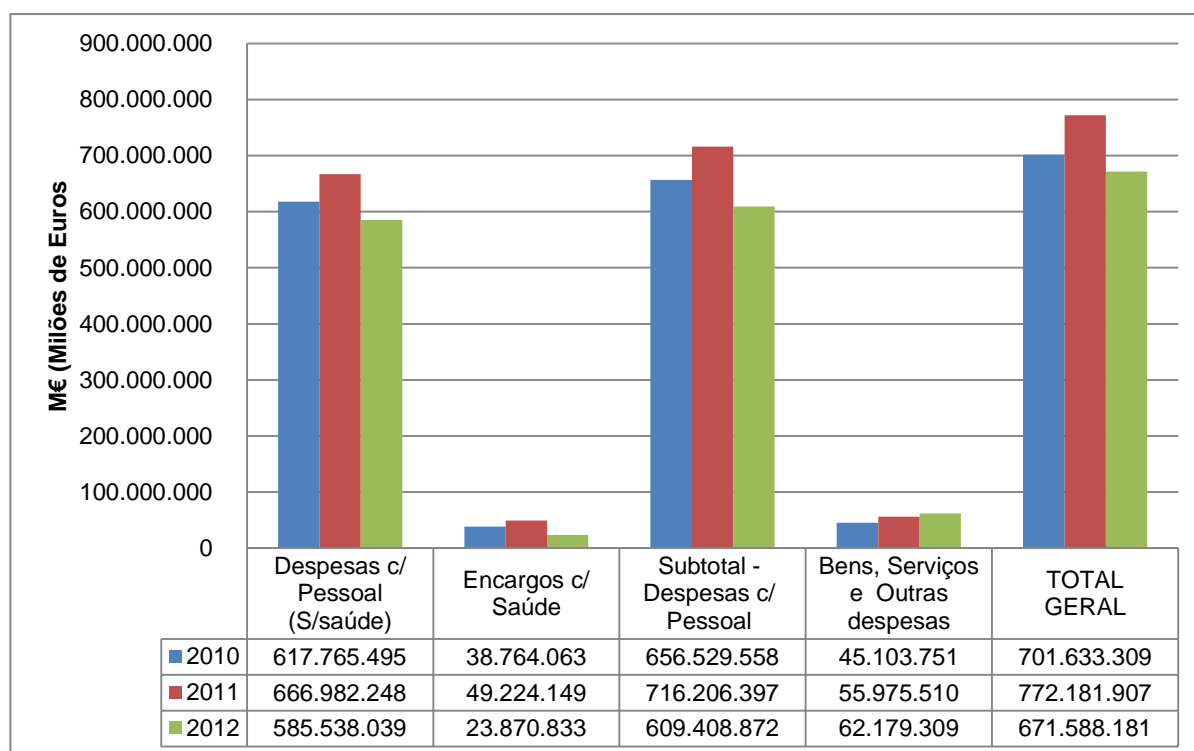
De seguida e como exemplo, poder-se-á observar essa realidade, em concreto, na PSP, relativamente ao triénio 2010-2012, como consta (Gráfico 2).

⁴⁰ Este sistema de informação para o desenvolvimento e gestão orçamental, desenvolvido pela Direção Geral do Orçamento, surge para dar resposta às necessidades de gestão económica, financeira, recursos humanos e patrimonial com base no artigo 17 da Lei n.º8/90, de 20 de Fevereiro, Caiado (2002:60).

⁴¹ Ver relatório do Tribunal de Contas RELATÓRIO N.º55/09 - 2.ª S PROCESSO N.º 40/08-AUDIT “compromisso” e a numeração automática do “cabimento” só podem ser efetuados, no SIC, no momento da adjudicação e da emissão de requisição não sendo, consequentemente, observado, na íntegra, o ciclo estabelecido para a realização da despesa” http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtc-rel055-2009-2s.pdf (acedido em Outubro de 2013).

2014

Gráfico 2 – Evolução do Orçamento da Despesa no Triénio 2010-2012



Fonte: Departamento de Gestão Financeira da PSP.

Através dele se constata, que o orçamento de PSP no ano de 2012, teve uma dotação muito inferior à dos anos anteriores, sendo de destacar a redução em despesas com pessoal sem saúde, que apresenta (Tabela 2) as seguintes variações:

Tabela 2 - Variação Anual do Orçamento da Despesa Realizada 2010/2012

Ano 2012	Variação	
	Relativa	Absoluta
Face ao ano de 2010	-5,22%	(-32.227.456 €)
Face ao ano de 2011	-12,21%	(-81.444.209 €)

Fonte: Elaboração Própria.

Por outro lado verifica-se um acréscimo nas dotações destinadas a suportar os encargos com a aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes, mas estas são essencialmente financiadas por receitas próprias e por fundos comunitários (fontes de financiamento 123 – Receitas próprias com possibilidade de transição de

2014

saldos, 129 – Receitas próprias transferência de outros organismos, 212 - Feder e 242 – FSE).

É importante não esquecer que durante vários anos, houve estagnação no investimento (despesas de capital) e a não renovação dos equipamentos e viaturas, meios essenciais para o desempenho da missão policial, provocaram a obsolescência e a degradação dos equipamentos, o que implicou que houvesse, cada vez mais, necessidade de repará-los através de intervenções profundas, para que as viaturas, equipamentos e edifícios funcionassem com condições mínimas de segurança e de dignidade.

Daí o acréscimo da dotação para as despesas com aquisição de bens e serviços, apesar da redução do valor total do orçamento de 2012.

No quadro seguinte apresenta-se a segmentação da despesa de modo a permitir uma análise sucinta e objetiva da evolução da despesa no triénio (2010/2012), (Tabela 3).

Tabela 3 – Variação da Despesa Efetiva, Triénio 2010/2012

Dotação por Agrupamentos	Orçamento corrigido		
	2010	2011	2012
Despesas c/ Pessoal (S/saúde)	617.765.495	666.982.248	585.538.039
Encargos c/ Saúde	38.764.063	49.224.149	23.870.833
Subtotal -Despesas c/ Pessoal	656.529.558	716.206.397	609.408.872
Bens, Serviços e Outras despesas	45.103.751	55.975.510	62.179.309
TOTAL GERAL	701.633.309	772.181.907	671.588.181
Variação Anual	2010/2011	10,1%	
	2011/2012	-13,0%	

Fonte: Elaboração Própria.

A evolução da despesa nas suas várias componentes, reflete as dificuldades que a PSP, tal como outros organismos, teve de ultrapassar para atingir os objetivos da sua

missão, mas apesar de uma variação negativa de 13% do ano de 2011 para 2012, com o seu modelo gestor, assente num sistema descentralizado de gestão de recursos operacionais e num sistema centralizado de alocação de meios, conseguiu, com um acompanhamento e controlo da execução da despesa (enquadrado em normas rigorosas e transparentes),

O que possibilitou que a Organização contornasse os vários constrangimentos com que se confrontou, designadamente, no que se refere a supressão das carências financeiras, resultantes da suborçamentação e da obrigatoriedade de não exceder os fundos disponíveis, mantendo a liquidez necessária para que não ocorressem pagamentos em atraso.

Apesar da tabela 3 não espelhar a variação, o Orçamento da PSP apresentou no último triénio, uma suborçamentação constante e em 2011, só conseguiu atingir um equilíbrio entre o orçamentado e o executado após vários pedidos de reforço por parte da PSP e concessão por parte da DGO, principalmente, com a finalidade de eliminar as dívidas no âmbito do Sistema de Assistência na Doença (SAD), ou seja, evitar pagamentos em atraso com as despesas de saúde e para a reposição dos escalões remuneratórios do pessoal policial, daí o aumento de cerca de 9,1% no agrupamento despesas com pessoal (variação entre, 2010 – 656.529.558 € e 2011 – 716.206.397€), mas como se verifica, mesmo considerando a especificidade da atividade da PSP, o Governo não se compadeceu com isso e no ano seguinte, em 2012, a dotação orçamental apresenta já uma variação negativa 13%.

Por outro lado, na Tabela 3, podemos ainda observar a mesma tendência relativamente a execução das despesas correntes (aquisição de bens e serviços), que constituem a base dos processos de despesa intermédia, através dela verifica-se que no triénio houve um decréscimo contínuo em termo absolutos.

Como já foi referido anteriormente, a partir de 2011, as políticas adotadas pelos governos visaram a inversão do nível da despesa pública, com particular incidência nos agrupamentos despesas com pessoal e despesas com aquisições de bens e serviços (conforme previsto no artigo 2.º e 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro), estabelecendo a cativação de dotações e reduções remuneratórias, por forma a reduzir a despesa.

Através do mapa de execução «pagamentos - variação homóloga em 31 de Dezembro, que se apresenta de seguida, conclui-se que na PSP esse objetivo foi conseguido (Tabela 4).

2014

Tabela 4 - Variação da Despesa Efetiva no Biénio 2011/2012

Variação da despesa efetiva no biénio 2011/2012			
Tipos de despesa (designação)	PAGAMENTOS (até 31.12.2011)	PAGAMENTOS (até 31.12.2012)	Taxa Variação Homóloga
	(1)	(2)	(3) = [(2)- (1)]*100
Despesas com Pessoal	707.439.276,95 €	606.227.289,35 €	-14,31%
Remunerações Certas e Permanentes	504.773.428,81 €	435.369.159,46 €	-13,75%
Abonos Variáveis e Eventuais	38.283.684 €	37.129.980 €	-3,01%
Segurança Social (contribuições, subsídios, pré-aposentação, etc.)	115.290.064 €	89.758.196 €	-22,15%
Encargos com a saúde (SAD/PSP)	49.092.100 €	43.969.954 €	-10,43%
Despesas com aquisições (consumo intermédio)	43.452.496,54 €	41.427.416,76 €	-4,66%
Aquisição de bens	13.702.057,38 €	11.886.746,14 €	-13,25%
Aquisição de serviços	29.750.439 €	29.540.671 €	-0,71%
Outras despesas correntes	2.698.348 €	2.758.886 €	2,24%
Juros	28.689 €	133.222 €	364,37%
Transferências	2.589.980 €	2.370.395 €	-8,48%
Custas judiciais	79.679 €	255.269 €	220,37%
Despesas de capital	1.031.988 €	2.838.901 €	175,09%
Investimento em bens	1.031.988 €	2.838.901 €	175,09%
TOTAL DA DESPESA	754.622.109,91 €	653.252.493,23 €	-13,43%

Fonte: Departamento Gestão Financeira da PSP.

Portanto, através da variação homóloga da despesa no biénio 2011/2012, conclui-se que a PSP deu cumprimento aos objetivos consagrados pelo governo, conseguindo a redução de 13,43% da despesa, e que apesar da suborçamentação definiu prioridades o que lhe permitiu eliminar as dívidas no Sistema de Assistência na Doença (SAD), evitando que houvesse pagamentos em atraso e em simultâneo conseguiu atualizar os escalões remuneratórios do pessoal policial, de modo a cumprir a legislação em vigor.

Se analisarmos de forma segmentada as despesas, verificamos que apesar de ter existido um acréscimo nas «Outras despesas correntes», essas tiveram um impacto insignificante sobre o total da execução e essa tendência “anticíclica” é explicada pelo tipo de despesa que está associada à litigância e impugnação inerente a atividade

2014

policial, resultante de decisões dos tribunais que suscitam indemnizações ou pagamentos compensatórios, quando a decisão é desfavorável à PSP.

Relativamente às transferências essas têm a ver, essencialmente, com verbas recebidas pela Polícia por conta da cobrança de determinado tipo de receitas próprias, cuja legislação prevê a repartição percentual com o Estado ou outras entidades.

A moldura normativa dos anos precedentes manteve-se no pretérito ano e no corrente, e em consonância com os anos anteriores foram definidas restrições orçamentais e outras medidas para a redução da despesa, tais como: as cativações impostas pelas respetivas Leis do Orçamento (artigo 3.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro – LOE/2013 e artigo 3.º da lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro – LOE/2014); o estabelecimento de um limite máximo a considerar na determinação dos fundos disponíveis (artigo 6.º do DL 36/2013 de 11MAR), e a obrigatoriedade dos compromissos não excederem os fundos disponíveis (artigo 7.º do DL n.º 127/2012, de 21JUN).

Para prossecução deste desiderato, a legislação consagra a obrigatoriedade de reportar, mensalmente, informação às entidades financeiras de forma a permitir um controlo sistemático da execução da despesa e da receita.

A PSP, em observância a essas normas remeteu para a tutela e para a DGO, através dos canais estabelecidos, a informação prevista no artigo 57.º do Decreto-lei n.º 36/2013, de 11 de Março.

Ao cumprir na íntegra os pressupostos legais e ao facultar informação fidedigna e sem discrepâncias (verificável nos vários sistemas de controlo da DGO e Ministério das Finanças, respetivamente, no SIGO e no GERFIP), a Polícia de Segurança Pública, transmitiu às referidas entidades, dados objetivos para aferir de forma rigorosa e fiável as suas disponibilidades orçamentais.

O que permitiu que as mesmas decidissem com pertinência às ações desenvolvidas pelo DGF e que visavam colmatar a falta de recursos e/ou atenuar necessidades prementes, designadamente, autorizando: a abertura de créditos especiais para aplicação na despesa de saldos transitados de gerências anteriores, alterações orçamentais para reafecção de rubricas cativas e aberturas de crédito especial para integração de registo de receitas não previstas anteriormente, sem as quais não seria possível atingir as taxas de execução alcançadas nos finais dos anos, nem as disponibilidades orçamentais (recursos atribuídos/ «fundos disponíveis») que, por

exemplo, no ano transato totalizaram o montante de 803.850.260,00 € (cf. dados extraídos do GERFIP, imagem seguinte apresentada (Figura 14).

Figura 14 - Mapa Disponibilidades de Execução de Despesas (2013)



Fonte: Extraído do GERFIP.

Aliás, só com controlo e acompanhamento efetivo da execução orçamental é que a PSP conseguiu, as operações contabilísticas necessárias para gerir com eficiência e desenvolver todos os atos que permitiram, na área de logística e finanças, contínuos ajustamentos no planeamento operacional, de acordo com as disponibilidades, de modo a evitar pagamentos em atraso.

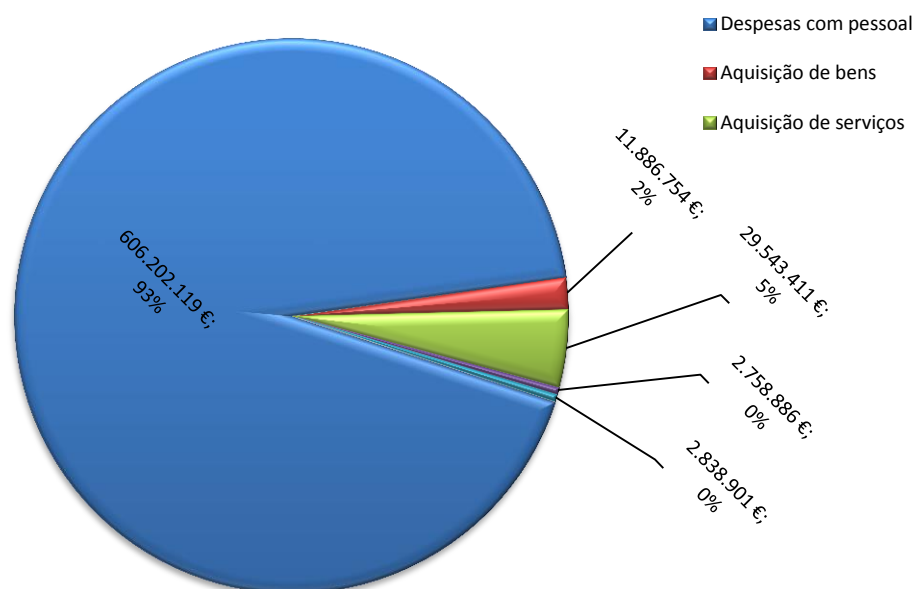
Evidentemente como se sabe, caso ocorresse tal situação, condicionaria a obtenção de “fundos” e restringiria a organização subcapítulo 2.3.6 à aplicação estrita dos seus recursos resultantes de receitas próprias não consignadas a fins específicos ou consignadas aos encargos com a saúde. Isto só seria viável se a PSP tivesse uma autonomia financeira na ordem dos 50%, o que não acontece, pois, o seu grau de autofinanciamento oscila entre os 12% e 15%, o que inviabilizaria a assunção de quaisquer compromissos e, eventualmente, o normal funcionamento da Instituição.

Por outro lado, ao falarmos em dívida resultante do não pagamento de fatura ou documento equivalente no prazo do seu vencimento, incorre-se no pagamento obrigatório de juros moratórios e indemnização mínima de 40 €, ao credor, sem necessidade de interpelação, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de Maio.

Para que não ocorressem tais constrangimentos, foram adotadas medidas gestionárias adaptadas à nova realidade, plasmadas em diretivas e manuais de normas técnicas para aplicação dos recursos financeiros que abarcam os ciclos da receita e da despesa, regras que motivaram uma gestão rigorosa das disponibilidades financeiras e um acompanhamento e controlo efetivo da execução orçamental.

Para melhor compreendermos a tendência de decréscimo da despesa na Administração Pública, conjugando-a com o “Estudo Caso” que nos serve de referência, de seguida, apresenta-se o (Gráfico 3), que confere a estrutura de custos da PSP, cuja elasticidade é diminuta, o qual se baseia no valor dos pagamentos por agrupamentos, constantes da Tabela 4, anteriormente indicada.

Gráfico 3- Mapa Resumo da Execução da Despesa (2012)



Fonte: Departamento de Gestão Financeira da PSP.

Porém, é compreensível tal atitude adotada pelo Estado Português, atendendo que a Polícia de Segurança Pública (PSP) faz parte integrante do setor público administrativo

e sendo uma organização de um país membro da União Europeia, englobado na União Monetária Europeia (UEM), facilmente se percebe que tem de dar o seu contributo para que Portugal cumpra com o Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC).

É, nesta dimensão supranacional, que deve prosseguir os modelos e ferramentas financeiras adotados em toda U.E., no âmbito da contabilidade pública, que, cada vez mais, preconiza métodos contabilísticos rigorosos e transparentes, cujos critérios permitem aferir a consolidação de contas do Estado Português em conformidade com os modelos de contabilidade pública utilizados nos diferentes Estados membros. Daí, a PSP ter adotado e aplicado o POCP, conforme definido no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 11 de Março, refere aquela norma, cita-se:

«N.º 1— É obrigatória a adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) nos serviços integrados e nos serviços e fundos autónomos.

N.º2 — O disposto no número anterior é implementado para os serviços integrados mediante a adesão a uma das modalidades disponibilizadas pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP, E. P. E.).»

Foi, ao abrigo daquelas disposições que a Polícia aderiu ao GERFIP, passando a ser este o sistema de contabilidade e execução orçamental utilizado na Organização.

4.3.1 Análise Teórico Prática

Ancorado na análise teórico-prática da aplicação na área financeira das normas e regras jurídicas que regem o sistema financeiro português, consideramos que a Polícia de Segurança Pública (PSP), constituiria o exemplo mais paradigmático de uma investigação desta natureza, quer pelo seu regime financeiro enquanto Serviço Integrado da Administração Pública Central, quer pela sua dimensão e estrutura, ou ainda, pelo montante do orçamento que lhe é atribuído anualmente.

Num prisma de análise holística desta matéria, consideramos que a PSP contém todos os ingredientes necessários para promover um estudo sobre a aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), em todas as suas dimensões:

sociais, financeiras, económicas e organizacionais, porquanto o seu sistema financeiro e logístico é centralizado.

Com este perfil e a complexidade da sua estrutura, é necessário que o DGF – Departamento de Gestão Financeira e o DL – Departamento de Logística, essencialmente, definam de forma rigorosa os processos de despesa, caso contrário, até pela especificidade da sua atividade, cujos efetivos são essencialmente policiais e portanto, especializados para a área de segurança.

Assim, requerendo da área de finanças e logística competências de especialização, as mesmas são fundamentalmente detidas pelos efetivos não policiais, pelo que, caso não houvesse uma forte componente de acompanhamento e controlo por parte daqueles dois departamentos a PSP, teria grandes dificuldades em conciliar as necessidades operacionais com as normas restritivas que este e outros diplomas vieram trazer à aplicação da administração financeira dos recursos do Estado.

Neste contexto, só com normas e regras de procedimentos bem definidas por parte da Unidade de Logística e Finanças, supervisionada pelo Diretor nacional Adjunto da área, se consegue que a gestão e execução financeira sejam feitas com rigor, priorização, racionalidade e observância das Leis, por isso, foram criados instrumentos reguladores e de normalização de procedimentos, tais como: o Manual de Normas Técnicas de Aplicação de Recursos Financeiros, ou, o Regulamento de Fundo de Maneio, para além da Diretiva Financeira da Unidade de Logística e Finanças, anualmente difundida, e ainda, circulares de orientação e difusão legislativa.

É deste forma pragmática e rigorosa que a gestão pública é concebida e aplicada na Polícia, pois de outro modo, não se conseguiria um controlo e acompanhamento efetivo das duas componentes de execução orçamental – o ciclo da receita e ciclo da despesa.

4.3.2 Padrões Adotados em Reflexo das Limitações

Na dimensão de conformação jurídica deste normativo, a investigação coloca-nos perante um conjunto de etapas qualitativas que nos levaram a desfiar novas ideias e aflorar novas abordagens que conjugados com a experiência do “saber fazer” culminaram na adoção de novos procedimentos, cuja aplicação se refletiu nos circuitos de procedimentos, especialmente, vocacionados para um maior controlo e

acompanhamento da execução da despesa, mas também da receita pois, como já foi dito, quanto maior for a autonomia orçamental dos organismos menor é a sua dependência das receitas gerais do Estado.

A arrecadação das receitas, ou seja, a maior cobertura das despesas com receitas próprias proporciona aos organismos, uma maior liquidez e uma maior capacidade de resposta para financiar todos os seus projetos e desenvolver a sua atividade com maior regularidade, passando de um modelo tradicional para um modelo em “rede”.

Como se disse anteriormente, a exigência de informação mensal através de plataformas eletrónicas credíveis às autoridades orçamentais, particularmente, a DGO e as entidades coordenadoras dos programas orçamentais de cada ministério, criaram uma configuração profundamente seletiva de controlo financeiro a todos os organismos da Administração Pública, tais exigências traduzem uma maior transparência na realização das despesas públicas.

As configurações de financiamento possibilita ao Estado aferir os gastos públicos e a melhor forma de os suportar, isto é, projetar um modelo de gestão sustentado, acompanhado da introdução de técnicas baseadas em sistemas de informação.

4.3.3 Novo Ciclo da Despesa Adotado na PSP

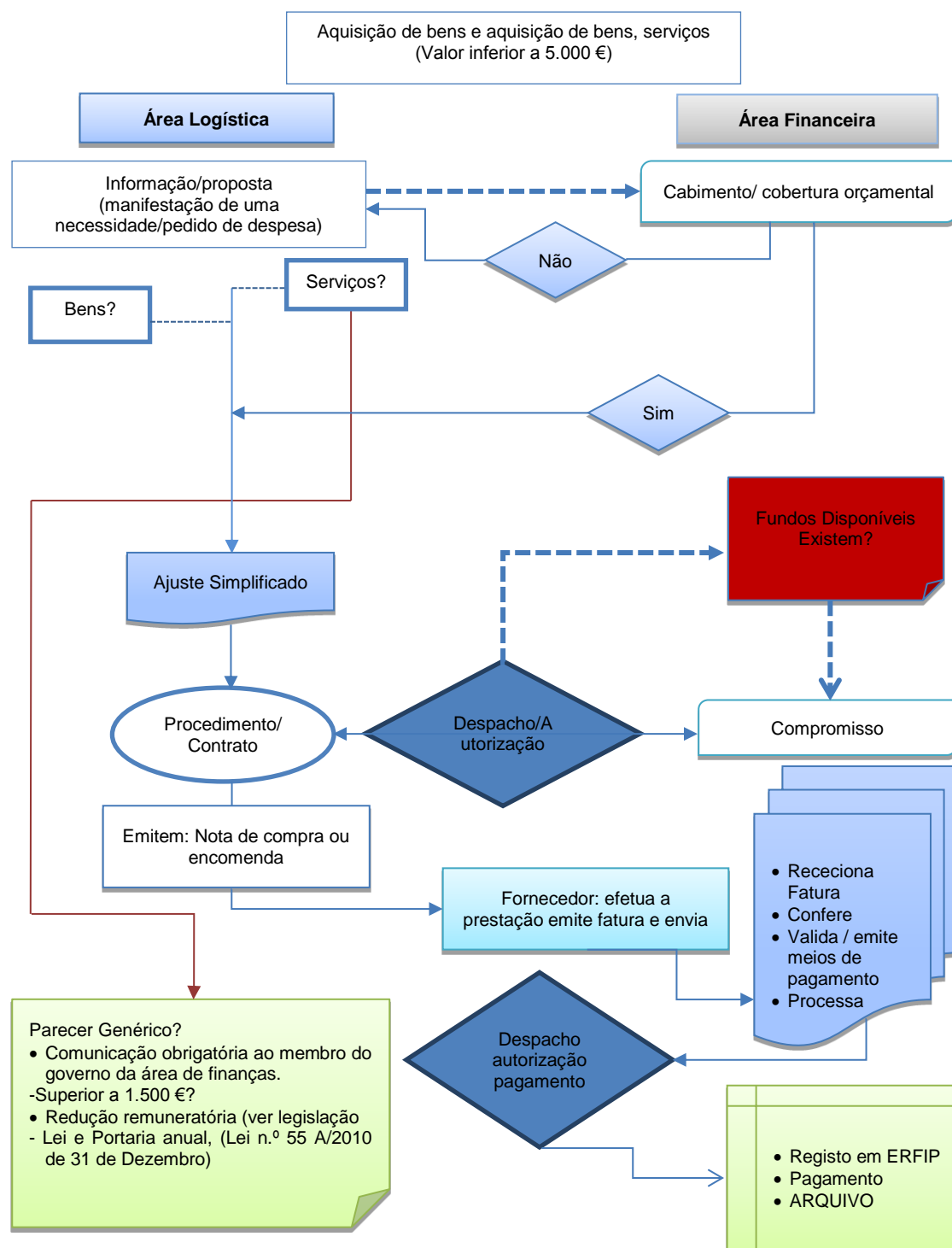
Da adoção do novo paradigma, a partir de Janeiro de 2012, a Polícia de Segurança Pública (PSP), teve a necessidade de introduzir novos procedimentos para além dos identificados no ponto 4.3.3, que permitiu ter um maior controlo na despesa, aquando da realização de assunção de compromissos em conformidade com a LCPA.

Para as despesas relacionadas com aquisição de bens, prestação de serviços de valor inferior a 5000 Euros, em conformidade com o artigo n.º 9 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, foi adotado um novo modelo de ciclo de despesa, como forma de complementar algumas lacunas que ocorriam do modelo anteriormente existente.

Permitindo aos decisores, gestores e responsáveis pela execução, aferir a validade de todos os procedimentos de uma forma mais célere evitando um incumprimento no prazo de pagamentos, tratando-se de despesas muitas vezes de caráter urgente e inadiável, que ocorrem com alguma frequência em organismos que funcionam 24 horas por dia sem interrupção. Afigura-se de assinalada importância assegurar a abrangência de quaisquer situações expectáveis, para deste modo se evitar o risco de

quebrar o princípio da prossecução dos serviços, nos termos da (Figura 15) foi definido circuito processual para desenvolver os processos de despesa relativos a aplicação dos procedimentos de ajuste simplificado.

Figura 15 - Circuito do Processo de Despesa (a partir de 2012)



Fonte: Departamento de Gestão Financeira da PSP.

2014

A introdução do modelo contabilístico POCP, foi integralmente introduzido em Janeiro de 2012, com a integração do sistema informático de apoio a execução, designado de GeRFIP - Gestão de Recursos Financeiros Partilhada, plataforma partilhada gerida pela ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública.

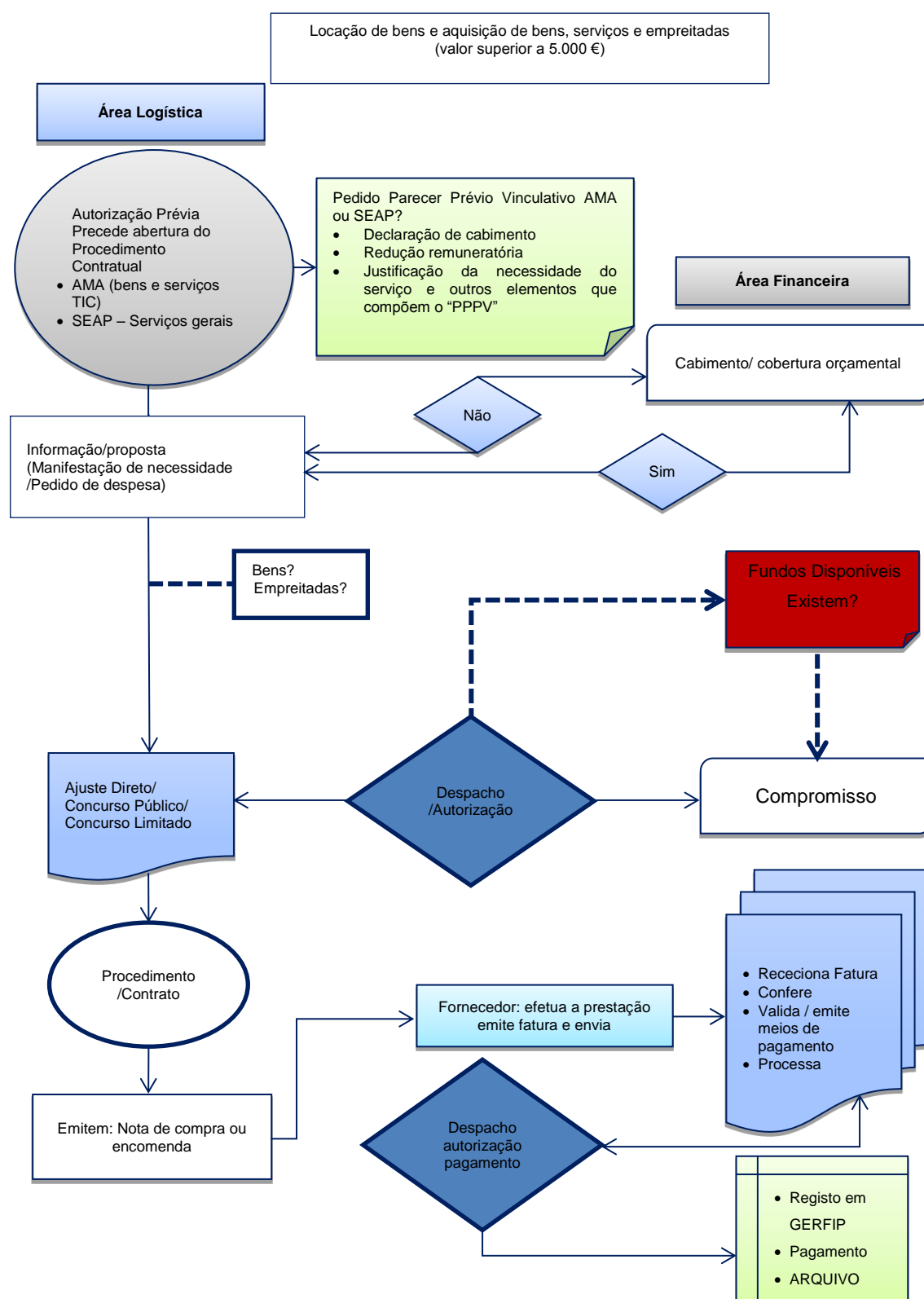
A melhoria dos processos orçamentais resultante do acompanhamento integrado da gestão que deriva da adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), permitiu que o registo metódico dos factos, isto é, que a contabilidade revelasse todas as operações, com observância às regras contabilísticas aplicáveis e documentos justificativos ou comprovativos.

Tornando o sistema GERFIP num instrumento essencial de apoio à decisão e a definição de estratégias associadas à missão, permitindo por outro lado, assegurar normalização de procedimentos e controlo da despesa, através de apresentação de relatórios/informações sobre a execução real em cada momento às entidades competentes.

Com este novo paradigma contabilístico a Polícia de Segurança Pública (PSP) passou da matriz de contabilidade de caixa – unigráfico – para um modelo contabilístico integral e digráfico.

E, em termos de processo foi cumulativamente adotado o modelo expresso na (Figura 16), e os procedimentos necessários, para que assunção do compromisso consagre o previsto no artigo 9.º da LCPA.

Figura 16 - Circuito do Processo de Despesa (a partir de 2012)



Fonte: Departamento de Gestão Financeira da PSP.

Como referido anteriormente, as medidas legislativas adotadas a partir do período que anteviu a crise financeira do país, implicaram várias regras que se traduziram em acréscimo de formalismos, tais como os pedidos de autorização prévia para a formação de contratos de serviços⁴² ou para a aquisição de bens e serviços no âmbito das tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC)⁴³ bem como a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais⁴⁴.

Relativamente aos pagamentos em atraso, também foi necessário adotar medidas disciplinadoras, para cumprir quer as disposições previstas nos diversos diplomas que constituem o núcleo desta matéria (LCPA e decretos-lei que definem quer as normas de operacionalização da LCPA que as de execução orçamental) e subsidiariamente as disposições previstas no Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de maio, por forma a evitar o pagamento de juros de mora, indemnizações compensatórias ou até litigância judicial.

Sendo de salientar, as orientações que constituem normas internas introduzidas quer no manual técnico financeiro quer na Diretiva Anual que define as regras a vigorar na PSP, para a execução financeira e logística, dos quais se destacam:

- a) A enunciação das normas reguladoras mais importantes e respetivas consequências, para evitar a ocorrência de «atrasos nos pagamentos» na PSP;
- b) As regras de execução (operacionalização dos atos) por parte de todos os intervenientes/executantes.

Assim, foram definidas as seguintes normas de execução:

- a) Após a receção das faturas, as Unidades Orgânicas da PSP, enviam, para o DGF, devidamente certificadas e no mais curto espaço de tempo, as faturas para pagamento.

⁴² Cf. Normas da Lei do Orçamento do Estado e portaria regulamentadora dos pareceres prévios vinculativos, diplomas promulgados anualmente. Também o Plano de Ação para o Governo Eletrónico, elaborado pela Unidade de Missão e Inovação e Conhecimento (UMIC) em conjunto com os vários ministérios (Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de Agosto), prevê no seu eixo n.º 2, uma Administração Pública moderna e eficiente com vista no reforço das (TIC).

⁴³ Cf. Estipulado no Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de Maio.

⁴⁴ Segundo Manual de Procedimentos da LCPA, (DGO), pág. 2 entende-se por compromissos plurianuais os “*que constituem a obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico*”.

Para o efeito, devem:

- a) Registá-las em livro próprio ou informaticamente.
- b) Certificá-las, escrevendo ou apondo um carimbo com as menções: «*Bens recebidos em boas condições e em conformidade com o contrato*» ou «*Serviços prestados em conformidade com o contrato*», ou ainda, «*Trabalhos executados de acordo com o contrato e correspondente com o auto de medição*».
- c) Entende-se por “curto espaço de tempo”, dois a três dias úteis, após receção das faturas.

Quando não for possível atender ao «curto espaço de tempo», os recetores das faturas devem, no mínimo, fazê-lo em função do prazo de pagamento legal ou do prazo estabelecido no contrato. Deste modo os executantes/intervenientes deverão:

- i) Remeter com pelo menos 15 dias de antecedência, relativamente à data do seu vencimento, as faturas cujo contrato preveja, como prazo máximo de pagamento o período de 30 dias.
- ii) Remeter com pelo menos 30 dias de antecedência, relativamente à data do seu vencimento, as faturas cujo contrato preveja, como prazo máximo de pagamento o período de 60 dias.
- iii) Sempre que se verifique o incumprimento das regras de normalização procedimental definidas para a PSP, a unidade orgânica responsável tem de justificar, obrigatoriamente, as causas do atraso no envio da (s) fatura (s) devidamente certificada (s), e só não haverá sanção disciplinar ou reintegratória se os fundamentos apresentados foram atendíveis.
- iv) Caso contrário, ser-lhe-á imputado o pagamento de juros de mora e o pagamento de 40,00 € ou mais, de indemnização ao credor.

Sempre que ocorram situações que impliquem pagamentos em atraso e aplicação das disposições previstas no diploma supra, o DGF, caso os serviços de procedência não indiquem as razões constantes nas regras orientadoras ou quando as razões aduzidas

⁴⁵ Contrato é uma designação genérica, independentemente deste ser escrito ou não.

⁴⁶ Sempre que sejam faturas de empreitadas, as mesmas devem ser remetidas para a Divisão de Obras e Infraestruturas do Departamento de Logística.

não sejam plausíveis, efetuará os respetivos pagamentos, incluindo os juros de mora e o valor indemnizatório, para que a PSP não seja mais penalizada.

Porém, dará a conhecer cada uma das situações ao órgão que superintendente esta matéria (DNA – UOLF), informando sobre os motivos que lhe deram origem e os fundamentos indicados ou não pelo serviço recetor.

Nesta perspetiva, a investigação procurará indicar soluções para os constrangimentos e promover as melhores práticas.

4.3.4 Projeção dos Agentes Económicos

É sabido que quando falamos, em LCPA, o enfoque é no ciclo da despesa, mas como é do conhecimento de todos que só pode existir despesa se houver fundos (receita) para aplicar, independentemente da fonte de financiamento, aliás, a “Lei dos Compromissos e pagamentos em atraso”, assenta à sua essência, no princípio de liquidez corrente e na cobertura orçamental no âmbito dos pagamentos à curto prazo, ou seja, naquilo que se designa, em contabilidade por passivo de curto prazo (dívidas a terceiros-curto prazo), que no DGF, abrange fundamentalmente, o demonstrado (Tabela 5).

Tabela 5 - Contas do POCP

Código das contas — POCP	Designação da Conta
221	Fornecedores, c/c
228	Fornecedores — faturas em receção e conferência
24	Estado e outros entes públicos
252	Credores pela execução do orçamento
262+263+267+268	Outros credores

Fonte: Elaboração Própria.

Como se constata com a promulgação da LCPA e dos outros diplomas complementares (Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de Junho e Decreto-Lei n.º 62/2013,

de 10 de Maio), há uma notória preocupação do Estado português e da União Europeia (U.E.), em regular as relações entre os vários agentes públicos e agentes económicos, pois é comum existirem pagamentos tardios face ao acordado no contrato.

Um dos impactos mais visíveis dos pagamentos em atraso, para os agentes económicos é a afetação da liquidez corrente, factor que dificulta a gestão financeira das empresas, em especial das pequenas e médias empresas (PME), particularmente num período de recessão como o que vivemos, em que o acesso ao crédito é um dos maiores constrangimentos.

Nesta perspetiva é de realçar que apesar da recessão económica e da austeridade, a cobrança da receita na PSP tem aumentado, fundamentalmente pela especificidade dos serviços que presta aos cidadãos, por isso, podemos afirmar que anualmente as receitas próprias financiam entre 12% e 15% do Orçamento Total da PSP, valor dotacional que suporta, normalmente, as despesas correntes de funcionamento, com aquisição de bens e de serviços e outras despesas correntes.

Assim sendo, no tocante à arrecadação da receita, a PSP tem conseguido previsões orçamentais que excedem as expetativas, o que permite um maior equilíbrio orçamental e grau de autonomia superior.

Porém, esta não é a realidade vigente no país, porquanto os indicadores económicos e financeiros indicam que a recessão económica em Portugal, resulta de previsões de receita exageradas que depois não se concretizam e que se traduzem em obstáculos para o abrandamento da austeridade, motivando preocupações quer ao nível económico quer financeiro.

Com a introdução desta lei, os agentes económicos passaram a ter um papel de responsabilidade e acrescida nos termos do n.º 3, do artigo 5 da LCPA, neste sentido só após o fornecimento do número de compromisso conforme n.º1 do artigo 9º será possível o seu pagamento, contudo reforça o n.º 2, que:

“Os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial,”

O preceito acima mencionado, pressupõe que fornecimento deve ter em conta a referida norma da LCPA, caso não o façam os agentes económicos «...não poderão

reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma...» é o que resulta daquela disposição legal.

Daqui se extrai que ao antecipar uma etapa na execução da despesa, passando, do pagamento para o compromisso, a LCPA transfere uma responsabilidade efetiva e irrefutável que era consubstanciada pela obrigatoriedade de pagar, para uma situação que só se torna efetiva e concretizável após assunção da obrigação com terceiros (compromisso), mas que pode ser protelada até haver disponibilidade financeira, ou, eventualmente, não ocorrer, caso não se confirme a existência de “fundo”.

Com este preceito fica salvaguardada a norma prevista no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/1992, ou seja, a necessidade de serem cumpridos os requisitos legais das despesas públicas, bem como o artigo 5.º deste diploma, especialmente, o disposto nos seus n.ºs 4 e 5.

Em concreto, esta situação constrange quer os entes públicos quer as entidades privadas, pois, responsabiliza-as para que não sejam penalizadas ou sancionadas por violação do preceituado nos normativos que regulam as despesas públicas, mas por outro lado, as restrições que a “Lei dos Compromissos” consagra, em determinados momentos e para situações mais urgentes apresentava carências de operacionalização, porque, existem organismos públicos cuja atividade não se compadece com a inflexibilidade do articulado desta lei e, por isso, houve a necessidade de normalizar a sua operacionalidade, o que foi conseguido com a promulgação do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de Junho.

Outro óbice que resulta deste normativo, está associado com a regra que estipula as entidades «...*não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis...*». Ora, como se sabe, as verbas que os constituem são limitadas pela informação apresentada pelos organismos e que servem para a sua determinação, mas face aos constrangimentos financeiros do país, a Polícia de Segurança Pública (PSP), à semelhança de outras entidades da Administração Pública é, muitas vezes, confrontada com anulações de dotações efetuadas pelas entidades orçamentais, os denominados “cortes orçamentais”, para colmatar a carência em outras rubricas, o que provoca a escassez de meios financeiros, e, em muitos casos, a estagnação funcional, decorrente dessas situações inesperadas.

Como é dito e demonstrado neste capítulo, o orçamento da PSP tem apresentado défices, nas dotações do agrupamento despesas com pessoal, o qual é geralmente

reforçado com verbas provenientes das rubricas que compõem as despesas com aquisições de bens ou serviços, ou, despesas de capital.

Tal situação torna difícil a concretização do plano de atividades, motivando uma gestão flexível mais acentuada e a adoção da priorização com eixo de decisão, neste sentido, verifica-se com frequência a reformulação das necessidades e passa-se a adquirir /contratualizar unicamente o que é imprescindível, protelando situações que sendo essenciais são menos que as restantes. Resultando destas condicionantes falta de investimento e procura junto do setor privado, porquanto os serviços da administração pública têm o peso significativo no consumo interno.

A ausência de investimento público é aliás uma das razões mais apontadas para resseção económica vigente, daí que, ultimamente, seja comum verificarem-se insolvências e/ou grandes dificuldades financeiras nas empresas.

Premonições que são facilmente observados na fase do compromisso, quando se constata inúmeras vezes que na fase pré-contratual as empresas apresentam os documentos de habilitação sem quaisquer irregularidades contributivas e/ou tributárias, e, decorrido pouco tempo, para efeitos de pagamento e em observância do disposto no artigo 31.º-A do DL 155/92, de 28 de Julho, aditado pelo artigo 76.º do DL 29-A/2011, de 1 de Março, se verifica que algumas das entidades apresentam dívidas às finanças e à Segurança Social, muitas vezes, tais situações tornam-se irreversíveis por falta de liquidez e/ou solvabilidade financeira que culminam com a declaração de insolvência e com a penhora de créditos, dos quais se toma conhecimento por notificação dos órgãos jurisdicionais ou da Autoridade Tributária.

4.4 Apresentação dos Resultados

Recolhidos os dados e analisada a informação do organismo que nos serviu de referência, de seguida, apresentamos os resultados, de modo a responder de forma cabal às questões operacionais, e perceber a importância de cada uma para a questão de fundo, que visa aferir e avaliar o impacto da lei dos compromissos e pagamentos em atraso, as eventuais consequências para os agentes económicos e para os gestores da administração pública, na aplicação racional e eficiente dos recursos públicos, principalmente na Administração Central onde se enquadra a Polícia de Segurança Pública.

Sabendo que esta lei se alicerça em fundamentos orçamentais que induzem os entes públicos para o rigor, fiabilidade e disciplina, com base no controlo e racionalidade na

execução da despesa pública, na presente investigação foi feita uma retrospectiva comparando os aspetos e fatores preponderantes da mudança que a LCPA introduziu, para aferir as vantagens ou desvantagens que resultam da regras e procedimentos por si consagrados.

Porém, ao abordamos esta temática e com vista ao seu aprofundamento, desde logo, a nossa investigação detetou a presença de algumas lacunas quanto à sua aplicabilidade prática. Facto confirmado quer pela revisão da literatura quer pelo estado de arte, fontes embrionárias do nosso estudo, confirmando-se a perceção que advinha da nossa experiência.

Aliás, desde o início os serviços financeiros executantes foram apontando às diversas entidades do Ministério das Finanças, mentores desta Lei, que existiam normas impraticáveis. Por isso é que decorrido quatro meses após à sua publicitação foi necessário proceder a operacionalização, através do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, ajustando-a à realidade com este mecanismo instrumental.

1.ª Questão Operacional

Em que termos a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), torna a aplicação dos recursos públicos mais eficientes?

Quando enunciamos uma lei que têm por vista antecipar e regulamentar, importa perceber, que a sua função é de evitar que algo ocorra, e no caso presente, o legislador pretendeu restringir as despesas públicas, controlando o aumento do endividamento e definindo regras impositivas para a assunção dos compromissos.

Por isso, ao abordarmos a eficiência nas despesas públicas, a questão leva-nos a ter de ir à origem e conhecer a sua definição concreta.

Neste sentido, procuramos enquadrar o conceito nas várias perspetivas:

- a) Etimologicamente, entende-se que eficiência é a capacidade de se potenciar os resultados face aos recursos utilizados, ou seja, obter o maior rendimento possível com menos recursos.
- b) Genericamente, a eficiência consiste em atingir o melhor resultado com um mínimo de perda de recursos, isto significa, otimizar o dinheiro, o tempo, os materiais e as pessoas.

- c) Financeira e economicamente, para o Estado, a eficiência é traduzida no equilíbrio entre a maximização do benefício e o preço a pagar, e essa deve-se refletir na ausência ou diminuição de externalidades para o Estado (para que não sejam internalizadas através do lançamento de taxas ou impostos aos cidadãos).

Logo, no âmbito do serviço público, para que os preços relativos não sejam superiores ao preço de equilíbrio e não haja a necessidade de absorver quaisquer custos marginais externos, os entes públicos, devem evitar os desperdícios e cingirem-se à realização de despesa que confira valor à sua atividade.

Baseado nos diversos tipos de eficiência, que se aplicam nas distintas áreas de atividade podemos afirmar que, na aplicação dos recursos financeiros do Estado, a eficiência pressupõe que, na produção de qualquer bem ou serviço público se utilize o mínimo de recursos, o que se traduz na redução de desperdícios e de impactos negativos.

Tomando como exemplo, a PSP, e tendo em conta a contínuo défice dotacional que lhe é atribuído anualmente pelas autoridades orçamentais (a dotação inicial atribuída à Polícia, nos últimos anos, fica aquém do projetado pelos seus serviços competentes aquando da elaboração do projeto de orçamento anual).

Portanto, com as regras impostas pela LCPA e considerando a constante suborçamentação das receitas provenientes do Orçamento do Estado (“Receitas Gerais do Estado”), a Polícia procura atingir a eficiência através da definição de prioridades e adoção de objetivos rigorosos e essenciais à sua principal área de funcional – Segurança e Ordem Pública.

Deste modo, contrariamente às estratégias do passado, em que se colocava a ênfase nos resultados alcançados, atualmente, os objetivos estratégicos e operacionais da Polícia são dimensionados de forma a utilizar adequadamente os recursos ao seu dispor.

Por outras palavras, procura-se através de uma maior produtividade (do fazer bem, adquirir produtos de qualidade por menor preço, quer pela via da negociação quer de descontos de quantidades, e para minimizar riscos e desperdícios, avaliam-se os fatores intrínsecos associados às necessidades e custos, conjugando todas as determinantes da despesa com os benefícios colhidos).

Desta forma, para que a despesa ocorra é necessário fundamentar a necessidade e perspetivar o benefício inerente, subjacente nos princípios de equilíbrio e

proporcionalidade. Na Polícia de Segurança Pública, comportam duas regras básicas por um lado atingir a otimização por outro a racionalidade na aplicação dos recursos, podendo constatar-se a ausência de criação de externalidades negativas e por forma a maximizar a probabilidade de atingir os resultados previamente estabelecidos.

É nosso entendimento que a eficiência deve traduzir o ótimo organizacional (relacionando o que se pretendia gastar para alcançar determinado benefício com os recursos efetivamente consumidos).

Por outro lado, ao abordarmos os fatores que promovem a eficiência, analisamos as circunstâncias que deram origem a presente Lei, bem como avaliamos a produção dos seus efeitos, no que se refere a consolidação das finanças públicas.

Com o seu cariz disciplinador, a LCPA, induziu todos os intervenientes para a racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

Na PSP, foram adotadas novas metodologias para alcançar a eficiência, entre as quais se destacam:

- a) A entrega da receita cobrada, pelo menos uma vez por mês, através do registo no Sistema de Gestão da Receita (SGR) e transferência por “*Homebanking*” para o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) das verbas arrecadadas para que integrassem a determinação dos fundos a atribuir mensalmente, antes do 5.º dia útil do mês seguinte;
- b) A centralização dos contratos, de aquisição de bens e serviços para obtenção de descontos de quantidade (principalmente nos bens e serviços transversais, tais como, consumíveis, material de transporte – peças, serviços de manutenção de viaturas e serviços de assistência de equipamentos);
- c) Adoção do critério de adjudicação «da proposta economicamente mais vantajosa» em vez «do mais baixo preço»;
- d) Aplicação de procedimentos, promotores de concorrência, principalmente, concursos públicos e procedimentos de negociação, mesmo quando são adotados Ajuste Diretos, pois, neste caso, normalmente são convidadas três ou mais entidades;
- e) Avaliação prévia dos benefícios e a verificação da proporcionalidade entre o custo e o benefício.

Fundamentando-se nestas regras, a despesa só foi executada para provisão de bens e serviços necessários à implementação de um serviço público de qualidade, ou seja,

2014

face à escassez de meios foram definidas prioridades e apenas se fez a provisão dos bens e serviços essenciais à prossecução da missão.

À semelhança da PSP, os restantes organismos do Estado, tiveram que se adaptar às novas regras e com isso, podemos afirmar que com a LCPA conseguiu-se alcançar maior valor com menores recursos, porque se reduziram substancialmente os desperdícios, e, grande parte, dos compromissos traduziram um justo equilíbrio entre o custo e o benefício, pois as entidades públicas passaram a dar primazia às necessidades primárias, essenciais para o desempenho das suas atribuições.

Como exemplo desse comportamento rigoroso e racional, de seguida apresenta-se o mapa comparativo das dívidas da PSP no triénio 2011/2013, (Tabela 6).

Tabela 6 - Mapa Comparativo da Dívida 2011-2013

			2011	2012	2013	Variação %	
						2011-2012	2012-2013
Dívida	Vincenda	Curto Prazo	0	0	0	0%	0%
		M/L Prazo	0	0	0	0%	0%
	Vencida ⁴⁷	Curto Prazo	5.194.295	0	0	-100%	0%
		M/L Prazo	0	0	0	0%	0%
Total ^(a)			5.194.295	0	0	-100%	0%

a) Os valores indicados correspondiam a dívida vencida apurada até 31.12.2011 e foi saldada em 2012, dando-se cumprimento ao disposto no artigo 16.º da LCPA.

Fonte: Departamento Gestão Financeira.

Entendemos que o carácter previsional, permite dar uma alavancagem ao longo do exercício, desta forma a apresentação dos resultados previsionais não divergiu muito dos valores reais, ora isto leva a que, por um lado, não seja necessário existir um excedente de despesa, associando a contabilidade a uma gestão com forte incidência nos resultados.

⁴⁷ Nos termos do Manual de Procedimentos LCPA, DGO, pág. 6, dívida vencida corresponde às obrigações que ultrapassa a data de vencimento do pagamento.

Perceber, que a “regra de ouro”, funcione é fundamental, não é uma questão de prazos mas sim de transparência e confiança com isto procurar o não endividamento, garantir a sustentabilidade impedir que os gastos sejam superiores aos proveitos.

A longevidade deve ser vista de uma forma natural e equilibrada e é aqui que a LCPA, tem carater categórico pelo que a despesa não deve ser superior a receita, este aspeto obriga a um raciocínio mais sério e inflexível, dar uma solução que permita um ajusto no sentido de impedir o seu aumento.

2.ª Questão Operacional

A natureza imperativa da LCPA e a responsabilização pela assunção de compromissos associada ao condicionalismo dos “Fundos Disponíveis”, tornam o risco de incumprimento e a existência de pagamentos em atraso mais acentuado?

A LCPA, como já tem vindo a ser referido em grande parte da dissertação, é catalogada em primar pelo não aumento dos pagamentos em atraso, sendo assim leva a que se tenha de enfrentar um conjunto de regras expostas no seu artigo 13º, às quais não se pode descorar. Com a introdução deste conceito de fundo disponíveis, obriga as entidades a escrupulosamente primarem por informação primária, que permita aos seus gestores uma maior facilidade em gerir, sem a qual não poderão efetuar aquela assunção de novos compromissos.

No nosso caso específico prende-se, com o fato de resultar em limitações referidas anteriormente no capítulo 2.3.6, de natureza objetiva e subjetiva, institucional e individual, resultar na redução de fundos. Ou seja se a dificuldade de conseguir verbas correntes para o planeado, resultar a sua escassez em função de restrições impositivas, leva a um paradigma que pode resultar no incumprimento ou adiamento de determinadas funções.

Atendendo as verbas disponíveis o facto da exclusão da receita efetiva própria nos termos da al) f do artigo 3º a cobrar no cálculo dos fundos disponíveis afetar o orçamento das entidades infratoras, na proporção da receita cobrada no período em que se revela tal circunstância, sem ter em conta a especificidade de cada uma, o que pode violar os princípios constitucionais de proporcionalidade e de igualdade.

Em particular na Polícia, as receitas próprias visam financiar quase toda atividade operacional, atendendo que as despesas correntes com aquisição de bens e serviços e as outras despesas correntes (juros, custas judiciais e transferências para outros

organismos, e até parte das despesas de capital, bem como as despesas com saúde, são substancialmente financiadas pelas fontes de financiamento 123 – receitas própria com possibilidade de transição de saldos e 129 – receitas próprias – transferências de outros organismos.

Deste modo, são essas limitações que quando aplicadas às entidades condicionam-nas na sua atividade funcional e a escassez de recursos resultante deste tipo de penalização (redução de fundos) pode traduzir-se em pagamentos em atraso.

Como se verifica da análise anterior são estas condicionantes que constituem efetivamente o maior desafio para a execução da despesa, pois, ao contrário daquelas, as consequências jurídicas de natureza individual, apesar de abstratamente terem um cariz penalizador em termos concretos podem ser sempre contestados com base nos princípios constitucionais da boa-fé, proporcionalidade e justiça, no que se refere à responsabilização dos fornecedores, ou com base no princípio de presunção da inocência, no que se refere ao (s) autor (s) do ato (s).

No entanto, não podemos deixar de enfatizar um dos aspetos preponderantes desta lei, que é a sua imperatividade ou prevalência sobre todas as outras de índole financeira, porquanto este preceito tem tido um impacto positivo junto de todos intervenientes, induzindo-os para o cumprimento dos seus preceitos na execução da despesa (na PSP, por exemplo, adotou-se como norma comunicar aos fornecedores o número de compromisso, independentemente, do tipo de contrato).

Daí que atualmente, seja residual na administração pública a existência de entidades com sanções por incumprimento das normas de execução orçamental, comportamento que se reflete na redução da dívidas à terceiros que se enquadrem nos «pagamentos em atraso».

3.ª Questão Operacional

Como ajustar os condicionalismos previstos na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, com a necessidade de apresentação de declaração de compromisso orçamental correspondente a totalidade da despesa exigido pelo Tribunal de Contas, aquando da submissão de fiscalização prévia do contrato?

Para respondermos à esta questão, é necessário enquadrá-la com os preceitos que preveem a fiscalização prévia dos contratos ou outros instrumentos geradores de despesa que correspondam as responsabilidades financeiras do Estado (cf. artigo 44.º

2014

da lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto).

Nesta perspetiva, prevê aquela norma a finalidade do visto e os fundamentos da recusa, sendo:

- a) O primeiro objetivo-verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor;
- b) O segundo objetivo-verificar se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

Mas, a essência deste pressuposto visa a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República. Daí que, anualmente, a Lei do Orçamento do Estado determine a prévia fiscalização pelo Tribunal de Contas de todos os atos e contratos, cujo encargo exceda determinado montante ⁴⁸.

É com base nestes preceitos que, o Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências de controlo jurídico das despesas e contas públicas, fundamenta a recusa do visto aos encargos sem cabimento em verba orçamental ou da «... *violação direta de normas financeiras*...».

A conjugação destes dispositivos previstos na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) com os artigos 5.º e 6.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), bem como as disposições consagradas nos artigos 5.º a 8.º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, associados aos fatores que provocam suborçamentação (resultantes da cativação de várias rubricas da despesas ou da atribuições de dotações inferiores a previsão das propostas de orçamento elaboradas pelos serviços) têm constituídos obstáculos que seriam incontornáveis para o cumprimento da assunção de compromissos de acordo com a trimestralidade dos fundos disponíveis, definida no artigo 3.º alínea f) da LCPA e artigo 5.º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho.

⁴⁸ Desde o ano de 2011, pelo menos, que este valor é de 350.000 € (ver, por exemplo, o artigo 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro - Lei do Orçamento do Estado para 2011 e o artigo 144.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro- Lei do Orçamento do Estado para 2014).

2014

Na prática com a escassez de recursos que deriva da cativação de rubricas, da reserva orçamental e de outras restrições, tornaria difícil aos organismos de grande dimensão como é o caso da Polícia de Segurança Pública (PSP) e de outros cuja atividade se insere nas funções gerais do Estado, e que prossecução da sua atividade funcional depende invariavelmente de contratos com despesas correntes inelásticas, tais como, despesas com instalações policiais, manutenção e assistência de viaturas, combustível, comunicações, géneros e bens alimentares, consumíveis de informática e de secretaria, equipamentos táticos, armas e munições, etc., prover a cobertura orçamental dos contratos que usualmente estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, com os respetivos compromissos.

No entanto, tem sido possível fazê-lo através de alterações orçamentais, pedidos de autorização prévia de reafectação de rubricas cativas por compensação de outras com excedente dotacional e quando não é possível, por estas vias, adotam-se soluções que se enquadram, por exemplo, no disposto no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, uma vez que normalmente o encargo depende dos consumos e a assunção do compromisso corresponde ao montante a pagar no período de determinação dos fundos disponíveis que é até ao 5.º dia útil de cada mês para o trimestre seguinte, conforme do disposto no n.º 1 do artigo 5.º deste diploma, ou outras como o pedido de prorrogação do prazo até 45 dias para apresentação dos documentos comprovativos:

- Do cabimento e do compromisso (nos termos do artigo 9.º da Resolução n.º 14/2011⁴⁹);
- Do registo de compromisso, extraído do sistema informático de apoio à execução orçamental, com a evidência da respetiva numeração e data de registo;
- Do mapa de fundos disponíveis (extraído do sistema informático que suportou a inscrição do compromissos em causa, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 7.º do referido decreto-lei);
- Da verificação do cumprimento do n.º 2 do artigo 7.º do DL n.º 127/2012, por parte da DGO, nos termos do disposto na alínea a9 do n.º 5 do mesmo artigo e diploma;
- De controlo de fundos disponíveis, demonstrativa de que o compromisso assumido não excedeu os fundos disponíveis (a que se refere o artigo 5.º da LCPA e o artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012).

⁴⁹ Publicada no DR n.º 156, II Série, de 16 de Agosto.

2014

Conclui-se deste modo que, no último triénio, a LCPA conjugada com as restrições orçamentais previstas anualmente pela Lei do Orçamento, têm causado alguns constrangimentos que apenas são ultrapassados com a flexibilidade de algumas normas e gestão flexível que permitem aos organismos adotar medidas preventivas para não assumirem compromissos que possam ultrapassar os fundos disponíveis.

Como exemplo, o quadro seguinte espelha a evolução dos fundos atribuídos à PSP (Tabela 7).

Tabela 7 - Fundos Disponíveis à PSP

	2011	2012	2013	Variação %
	0,00 €	710.978.859,00 €	803.850.260,00 €	13,06%
Total	0,00 €	710.978.859,00 €	803.850.260,00 €	13,06%

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP.

A observação do quadro permite-nos inferir, através do exemplo da PSP (“Estudo Caso”), algumas contingências que derivam dos preceitos da LCPA.

Assim, à semelhança do ano de 2012, no ano transato, para atingir índices próximo dos 100% da dotação corrigida nas taxas de execução de cabimentos, compromissos e pagamentos, a Polícia teve que adotar medidas que lhe possibilitaram um acompanhamento e controlo rigoroso da execução das duas componentes orçamentais (despesa e receita).

Permitindo uma gestão flexível e lógica assente na priorização da aplicação das verbas ao seu dispor (“fundos disponíveis”).

Pois, como se sabe por imposição do n.º 1 artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, as disponibilidades orçamentais estão intrinsecamente associadas aos recursos atribuídos nos pedidos de libertação de créditos e em regra, as normas de execução orçamental (no ano de 2013, foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de Março), estabelecem que os serviços integrados só podem utilizar as dotações inscritas no Orçamento do Estado após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos.

2014

Tais limitações tornaram a execução orçamental num desafio, pois com as restrições consagradas por lei e com contexto de recessão económico-financeira, os organismos dependiam de variáveis incontroláveis que, com certeza, só foram superados com medidas de contingência e de eficiência.

No caso da PSP, tais medidas foram evidentes em termos de concretização de objetivos estratégicos, operacionais que possibilitaram suportar os encargos com as despesas de funcionamento (aquisição de bens e serviços, e outras despesas correntes) onde se verificou maior carência dotacional, designadamente, nos encargos com a saúde que apesar das receitas próprias resultante das contribuições dos beneficiários ser consignada para esse efeito, apresentava um défice significativo que só foi suprido o reforço das rubricas deficitárias (especialmente, através da autorização de abertura de crédito especial para aplicação em despesa da transição de saldos da gerência anterior).

Tomando como exemplo a PSP, verificaram-se vários condicionalismos na execução orçamental quer pelas exigências formais e restritivas impostas pela aplicação das normas legais, quer pelo défice orçamental, mas apesar dos constrangimentos a execução, no ano de 2013, culminou com 61.659 cabimentos e 64.647 compromissos.

O que, em termos de desempenho face à conjuntura financeira atual e às restrições estabelecidas legalmente estabelecidas, designadamente, pela Lei n.º 8/2012 de 21 de Fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso), representa (Tabela 8 e 9).

Tabela 8 - Número Médio Diário de Cabimentos e Compromissos

Designação do ato contabilístico	N.º Médio diário ^(a)
Cabimentos	234
Compromissos	245

(a) Calculado com base em $264 = 22 \text{ dias úteis} \times 12 \text{ meses}$;

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP.

Tabela 9 - Número Médio Mensal de Cabimentos e Compromissos

Designação do ato contabilístico	N.º Médio Mensal ^(b)
Cabimentos	5.138
Compromissos	5.387

(b) Calculado com base em 12 meses;

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP.

Servindo-nos do exemplo da Polícia e Segurança Pública, apesar das imposições normativas associadas aos compromissos e disponibilidades orçamentais resultantes dos recursos atribuídos (“Fundos Disponíveis”), os organismos conseguiram ultrapassar os obstáculos reajustando o planeamento logístico e financeiro, especialmente, ao nível dos contratos de aquisição de bens e serviços necessários à prossecução das atribuições a que estão alocados, em particular, os do setor da saúde, educação, defesa, justiça e segurança.

Outra dimensão destes condicionalismos que restringiram a despesa ao essencial, e que importa realçar tem a ver com as despesas de capital/investimentos, no caso da Polícia, os mesmos espelham a atual conjuntura e tiveram reflexos, especialmente, nas empreitadas de obras públicas e na renovação do seu parque automóvel e na aquisição de equipamento técnico-tático.

4.ª Questão Operacional

Tomando como exemplo a PSP, um organismo com grande complexidade estrutural cujo orçamento se divide em três orgânicas (PSP Funcionamento, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) e Escola Prática de Polícia (EPP) e 24 centros de custo. Como contornar as dificuldades de aferição dos gastos e compromissos para efeitos de consolidação de informação e para a determinação do valor dos fundos disponíveis até ao 5.º dia útil de cada mês?

Como já foi aludido no subcapítulo 4.1 o orçamento da PSP, subdividir em três orgânicas (Subdivisão – 01- PSP Funcionamento/Atividades; Subdivisão 02 – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI); Subdivisão 03 – Escola

Prática de Polícia (EPP), a verdade é que dada a estrutura centralizada da Polícia, em termos de gestão o acompanhamento e controlo da execução financeira, cabe ao Departamento de Gestão Financeira (DGF), ser interlocutora e representante da PSP junto das instâncias orçamentais (DGO, entidade coordenadora do programa e Tribunal de Contas) e, por ter adotado o GERFIP, na modalidade plataforma partilhada, como sistema de apoio à execução orçamental e de informação contabilístico, compete-lhe também gerir, controlar, acompanhar a execução dos dois ciclos orçamentais – receita e despesa - e prestar contas (elaborar a conta gerência).

É neste campo de ação que, mensalmente, o DGF compila toda a informação referente aos cabimentos, compromissos, pagamentos em atraso e fundos disponíveis, cumprindo todos os preceitos previstos na LCPA e referenciados no subcapítulo 2.3.4.

Nestes termos o convergir de toda a informação e sua execução, prevista no decreto de execução orçamental e demais diplomas complementares, a qual remete quer para a Direção Geral do Orçamento quer para a Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, enquanto entidade coordenadora do programa. Por isso, independentemente, da existência de três orgânicas orçamentais, o orçamento da Polícia é integrativo e uno.

Assim, apesar de cada orgânica/subdivisão estar dotada com determinada verba, muitas vezes as despesas resultantes de ações desenvolvidas na EPP ou no ISCPSI são suportadas pela subdivisão 01- PSP Funcionamento, e vice-versa.

Na prática, e em matéria de gestão flexível, os dois estabelecimentos executam e gerem os respetivos orçamentos na fase de cabimentação e praticam todos os atos administrativos e contabilísticos até ao compromisso, mas não efetuam pagamentos.

Na fase de cabimento, sempre que necessitem de efetuar alterações orçamentais para reforçar alguma rubrica, têm de solicitar ao DGF, e, no que se refere ao compromisso, também têm de solicitar ao departamento informação da existência de disponibilidade/fundos para que possam concretizar o (s) compromisso (s).

Uma vez que cabe a esta Unidade Orgânica da Direção Nacional, controlar e assegurar que os fundos disponíveis, não são excedidos, desta forma cumprindo o previsto no artigo 7º da LCPA, ou seja, com esta metodologia os gastos e proveitos da Polícia de Segurança Pública são controlados, permitindo que não ocorra falta de “liquidez”.

2014

Desta forma, é garantido o financiamento de todos os encargos, evidentemente que só são assumidos compromissos quando há disponibilidade financeira.

Através da adoção destes procedimentos o DGF, dispõe de toda informação necessária, para que impreterivelmente até ao 5.º dia útil, possa se determinar os fundos disponíveis nos termos do n.º1 do artigo 7º do Decreto – Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho.

Aliás, conforme é referido no ponto 4.1.1 através da centralização e integração de toda informação o DGF, reporta mensalmente no Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO) toda a execução orçamental, remetendo à DGO, o “mapa de pagamentos em atraso” e o “mapa de fundos disponíveis”, conforme exemplos apresentados no ponto supramencionado, mas para além daquela informação são ainda remetida para a tutela e 2.ª delegação da DGO, para efeitos de cálculo de determinação dos fundos a atribuir à PSP, os “mapas mensal de execução de receitas próprias”, o “mapa mensal de execução da despesa” e associado a estes, o “mapa de previsão anual de receitas próprias” e o “mapa de previsão anual de despesa”.

Com estes dados e com indicação absoluta e relativa das taxas de execução efetiva e as respetivas taxas de variação, é possível às duas entidades – 2.ª Delegação da DGO e entidade coordenadora do programa (SGMAI) – analisarem e definirem, com base em informação objetiva e agregada sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e os pagamentos em atraso nos termos do artigo 16º do decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, até ao dia 10 do mês seguinte a que se reporta planos contingenciais para suprir situações presentes e futuras, quer definindo os limites dos fundos a atribuir, mensalmente, quer aprovando os reforços solicitados para colmatar insuficiências orçamentais com verbas provisionais, no âmbito da gestão flexível do programa orçamental, ou, ainda autorizando a abertura de crédito (s) especial (is) de aplicação na despesa de saldos transitados da gerência anterior.

Como se depreende do apresentado, a PSP adotou uma metodologia centralizadora e agregadora para efeitos de prestação de contas e de gestão, acompanhamento e controlo da execução orçamental, estando encarregada desta função o DGF, com a supervisão do Diretor Nacional Adjunto da unidade Orgânica de Logística e Finanças (DNA – UOLF), cabendo aos núcleos financeiros que exercem funções nos estabelecimentos desta Polícia, exercer no âmbito da execução dos orçamentos que

estão adstritos ao ISCPSI e à EPP, desenvolver todas as tarefas administrativas e contabilísticas até ao compromisso, com total autonomia na gestão das dotações, mas em estreita colaboração e dependência do DGF, enquanto serviço de controlo interno.

4.5 Discussão dos Resultados

Na abordagem desta temática, o presente trabalho visou investigar a eficácia e a sua eficiência do contributo da lei dos compromissos e pagamentos em atraso na melhoria da gestão financeira da administração pública, principalmente na Administração Central onde se enquadra a Polícia de Segurança Pública.

Verificamos que a sua introdução já produziu resultados, os quais permitiram uma racionalização acentuada a nível da despesa, tendo sido dada uma primordial atenção mais focalizada na documentação provisional, como forma de não permitir futuros desarranjos no decorrer dos orçamentos correntes.

Sabendo que esta lei tem como pressuposto, uma especial racionalização da despesa, com finalidade de privilegiar a prevenção e regulamentação, a investigação focalizou-se na análise anterior a entrada da presente lei, bem como, à posteriori, nos aspetos normativos, transversalmente ao conseguimento de vantagens e tais consequências que dificultam a execução financeira, após a sua entrada levou à adoção de um novo ciclo de despesa permitiu também tornar os procedimentos mais celebres e com maior avaliação.

O decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho de 2012, prevê a disponibilização de apoio por parte da DGO, no sentido de agilizar os procedimentos com eficiência. Ainda o mesmo decreto-lei prevê um período de adaptação para que se consiga reunir todos os pressupostos tecnológicos e humanos a fim de poder dar execução aos diplomas legais aqui em estudo.

Apresenta novos conceitos para o regime financeiro e define estratégias para os serviços com autonomia administrativa que permitiu um alinhamento com as traçadas na respetiva Lei do Enquadramento Orçamental, deixando de se realizar procedimentos de registo contabilísticos da despesa em modo unigráfico visto como um todo (base de caixa), passando a ser feito através de um registo digráfico que permitiu a interceção com os vários tipos de contabilidade orçamental, contabilidade patrimonial e analítica, permitindo que passe a existir uma maior preocupação para os objetivos.

5 CONCLUSÕES

Após a entrada em vigor da presente LCPA, percebeu-se em primeira instância que é uma lei fortemente limitadora para a assunção de compromissos, devido a imposição de regras disciplinadoras que visam evitar os pagamentos em atraso, confirmando um dos aspetos chave da LCPA, previsto no seu artigo 7.º, em que *“A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso”*, desta forma, sanciona e responsabiliza de forma indubitável os infratores, deste modo, obriga às entidades a adotarem metodologias rigorosas e fiáveis para o acompanhamento e controlo orçamental, o que se reflete numa execução financeira, baseada no equilíbrio.

A essência desta lei, como tem vindo a ser descrito em outros estudos e abordagens sobre o tema, assenta num carater preventivo e regulador, desta forma, independentemente das metodologias adotados pelas diversas entidades para observância do seu articulado, o que se verifica é que a mesma provocou transformações no seio de todos os organismos do setor público (administrativo e empresarial).

Assim, podemos afirmar, sinteticamente, que este diploma com a sua configuração reguladora e disciplinadora, introduz a particularidade de definir os montantes a libertar em cada período, sendo os seus limites determinados em função da informação veiculada e previsões apresentadas, e que se traduzem nos fundos disponíveis, deixando de vigorar o regime duodecimal na execução (artigo 5.º do DL 36/2013, de 11 de Março).

Tais critério de limitação de fundos permitiu que se atingisse as metas orçamentais, quer em termos de redução da despesa quer de controlo da dívida, baseado nas disponibilidades reais – liquidez de tesouraria do Estado – conjugado com a aferição e o cálculo que advêm de acompanhamento orçamental contínuo e das previsões de encargos a 90 dias, para que não ocorressem situações impeditivas de assunção de novos compromissos.

Verificou-se que após a sua introdução, os organismos tiveram que delinear e definir diretrizes para acolher na íntegra todos os pressupostos legais, operacionalizando às regras e procedimentos que dela derivaram subcapítulo 2.3.4.

Facto que provocou alterações para adaptação à nova realidade, e tendo os seus preceitos um cariz regulador e restritivo, induziu quer na Polícia de Segurança Pública, e nós, nos restantes organismos comportamentos que proporcionar a melhoria do grau de eficiência, baseado em melhores escolhas e definição de prioridades, através da procura de sinergias e aprimoramento dos procedimentos para alcançar resultados desejados em função das suas disponibilidades.

Ora, a dimensão de tal racionalização, só é atingível com a envolvimento de todos, como referenciamos no subcapítulo 4.4, questões investigatórias, foram estas linhas de orientação que permitiram à PSP atingir as metas pretendidas.

Ao adotar as regras estabelecidas nas disposições da LCPA, que culmina com imperatividade prevista no artigo 13.º, as entidades responsáveis pela gestão e execução da despesa tiveram que se circunscrever ao preceituado, para que não ocorressem sanções de natureza objetivas e subjetivas, constrangedoras do desenvolvimento regular atividade dos organismos.

Nesta perspetiva importa salientar que as normas advogadas pelo diploma são rígidas e a sua natureza impositiva refere que a violação dos seus preceitos, implicam penalizações que se refletem na redução substancial dos recursos financeiros, ora, nestes termos associando à responsabilização à insuficiência, trás uma acentuada obrigação institucional e individual, conforme referido anteriormente no capítulo 2.3.6, que conforma às entidades aos procedimentos necessários à sua aplicação.

Outro aspeto que analisamos e concluímos, fico clarificado através da operacionalização das normas da LCPA (Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de Junho), tem a ver com a necessidade de conjugar o cumprimento das normas que regulam os processos de despesa sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em termos de cobertura orçamental.

Tomando como exemplo a PSP, quando existe insuficiência de recursos financeiros para comprometer a totalidade do encargo anual, são emitidos compromissos parciais e declarações de que os montantes restantes que comportam a obrigação contratual serão comprometidos logo que haja disponibilidade de fundos, resultante de operações contabilísticas (usualmente, são supridas estas situações através de alterações orçamentais, cuja morosidade depende da entidade a quem é requerida a autorização – membro do governo da área de finanças, tutela e responsável máximo do organismo, sendo as mais céleres as que derivam deste último).

Como foi demonstrando no nosso estudo, os condicionalismos geraram inovação e métodos de trabalho que potenciaram os recursos disponíveis, neste sentido, realçam-se algumas das medidas que permitiram, à PSP, alcançar maior valor com menos custos, de entre elas constam: investimentos assertivos na área de energia, negociação contratual no âmbito das renovações; centralização contratual para aquisição de bens e serviços transversais (geradora de descontos de quantidade, mantendo-se a qualidade), etc., ou seja, foi adotado como paradigma uma gestão racional e flexível, consubstanciada pela primazia do essencial em detrimento do secundário.

Portanto, concluiu-se que a “Lei dos Compromissos” introduz rigor na execução das despesas e que, em termos gerais, enquanto normativo regulador e disciplinador, promove um melhor controlo das contas públicas.

Fica argumentado que as regras introduzidas pela LCPA, propagam mudanças importantes nas regras e procedimentos financeiros que se refletem num maior equilíbrio financeiro.

5.1 Recomendações e Limitações

Respeitar os princípios consagrados na LCPA, assumindo compromissos sempre com a verificação da conformidade legal da despesa.

As entidades, não devem empolar o orçamento, de modo a que não exista uma desvirtuação da realidade, com vista a uma maior eficácia a nível do planeamento ou seja um planeamento cada vez mais eficiente permite ter uma maior racionalização sabendo que as alterações orçamentais podem colmatar essas mesmas falhas de modo a que se existir uma necessidade de realização de despesa.

Conceder importância à documentação previsional primária estabelecida, pelo menos, aquando da sua elaboração, pelo que assume um cariz de importância elevada, traçando as linhas de orientação que são compostos de acordo com o POCP⁵⁰.

Recomenda-se um planeamento, que permita uma antevisão das metas a alcançar, com isto sem descuidar a sua eficácia que serve as alterações orçamentais para dar resposta a necessidades de urgência, evitando uma descontrolada assunção de compromissos.

⁵⁰ Ver ponto 2.6, do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

Uma maior frequência a nível de verificação da assunção de compromissos, como forma de verificar a disponibilidade dos fundos disponíveis no sentido de aferir os valores a canalizar para outras verbas mais carenciadas, na procura porem de prestar um serviço digno com as disponibilidades contemporâneas.

Afigura-se, um modelo de não gastar mais do que aquilo que existe, ora perceber que é um flagelo para os fornecedores a dilação dos pagamentos em atraso, atendendo ou não ao número de clientes de cada organismo, ora esta conformação aparenta preocupação de tais constrangimentos a nível de tesouraria, e nesta interpretação pretende-se inverter os pagamentos em atraso como forma de permitir fluxo financeiros, não estagnado os aludidos fornecedores ao qual satisfazem as necessidades das organizações.

As entidades devem dar prioridade a um equilíbrio orçamental, não descorando a aplicação de todos os mecanismos de prevenção de que dispõem os vários planos de contabilidade pública, desde os sistemas de apoio à informação, que as entidades de controlo conciliam a quem eventualmente exigir.

Recomendamos investigações que possa envolver um número maior de entidades, pertencentes ao setor público português no sentido de uma consolidação de resultados, que permitam às próprias entidades conhecer em profundo o seu estado atual, em função das necessidades aludidas a realização de despesa, bem como a correlação dos fornecedores.

Identificamos como limitação o aspeto temporal que não permitiu que fosse possível aprofundar, da forma desejada, o impacto sobre os fornecedores.

BIBLIOGRAFIA

- Amado, Alexandre (2005). *Gestão Orçamental na Administração Pública Local*, Edição NPF, Pesquisa e Formação, Publicações.
- Caiado, António C. Pires & Pinto, Ana Calado (2002). *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública - 2.ª Edição*, Áreas Editora, Lisboa.
- Caiado, António C. Pires & Correia, (2012). *Contabilidade Analítica e de Gestão – 7ª Edição*, Áreas Editora.
- Caiado, António Pires; Silveira, Olga e Fernandes, Maria José; *Contabilidade Pública*, Lisboa Janeiro (2007). Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC), disponível em: http://www.otoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089_ctoc-apresentacao-contabilidade-publica.pdf. (Acedido em Setembro de 2013).
- Carapeto, Carlos & Fonseca, Fátima (2005). *Administração Pública-Modernização, Qualidade e Inovação*, Edição Silabo, 1ª Edição.
- Carvalho, João Baptista da Costa; Martinez, Vicente Pina & Pradas, Lourdes Torres (1999). *Temas de Contabilidade Pública*, Editor Rei dos Livros.
- Carvalho, João Baptista da Costa & Cunha, Sandra (2012). *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso Explicada*, Editor: Edições IPCA.
- Comissão Europeia (2012). *Combater os atrasos nos pagamentos para evitar a falência de empresas*, disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1071_pt.htm. (Acedido em Julho de 2013).
- Conselho da União Europeia (2000). *Regulamento (CE) N.º 475/2000*, do Conselho de 28 de Fevereiro que altera o Regulamento (CE) n.º 3605/93 relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexos ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, JO 3.3.2000-L58/1, disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/LegCE/CE-Regulamento%20475-2000%20-defices.htm> (Acedido em Outubro de 2013).
- Conselho das Finanças Públicas (2013). *Análise do Documento Estratégico Orçamental, Relatório do Conselho das Finanças Públicas, n.º3/2013*, disponível em: <http://www.cfp.pt/publications/analise-do-documento-de-estrategia-rcamental-2013-2017-relatorio-n-o-32013/#.UyjH1U1F200>. (Acedido em Junho de 2013).

Correia, Francisco Alveirinho (2012). Apresentação Seminário - *Lei dos Compromissos e pagamentos em atraso*. (Acedido em Novembro de 2012).

Direção Geral do Orçamento (2011). *Instruções de suporte à integração das Entidades Públicas que tenham sido reclassificadas ao abrigo do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional (INE)*, disponível em: [http://www.dgo.pt/servicoonline / Documents/EntidadesPublicas Reclassificadas_EPR_ EnquadramentoEmpresas.pdf](http://www.dgo.pt/servicoonline/Documents/EntidadesPublicasReclassificadas_EPR_EnquadramentoEmpresas.pdf). (Acedido em Agosto de 2013).

Direção Geral do Orçamento (2011). *Instruções sobre, cabimentos, compromissos e pagamentos em atraso*, Circular serie A n.º 1368, nº 13 - disponível em: <http://www.dgo.pt/instrucoes /Instrucoes/2011/ca1368.pdf>. (Acedido em Setembro de 2013).

Direção Geral do Orçamento (2012). *Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2012 aprovadas por despacho, desta data, de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento*, Circular Série A, n.º 1367 – OE 2012, disponível em: <http://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/2011/ca1367.pdf>. (Acedido em Setembro de 2013).

Direção Geral do Orçamento (2012). *Manual de Procedimentos Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)*, disponível em: http://www.dgo.pt /servicoonline/Documents/LeiCompromissosPagamentosAtraso_Manual.pdf. (Acedido em Agosto de 2013).

Direção Geral do Orçamento (2012). *Síntese da Execução Orçamental 2012-DGO*, disponível em: <http://www.dgo. pt/execucaoorcamental /Sintese da Execucao OrcamentalMensal/2012/Julho/0712-SinteseExecucaoOrcamental.pdf>. (Acedido em Setembro de 2013).

Eurostat (2002). *Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, disponível em: http://epp.eurostat. ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-42-02-585/PT/KS-42-02-585-PT.PDF. (Acedido em Agosto de 2013).

Flores, Hugo (2012). *Consequências da violação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)*, disponível em: http://www.nedal.uminho. pt/0_content/Sntese_Interveno_Hugo_Flores.pdf. (Acedido em Setembro de 2013).

2014

- Fonseca, Carolina da Silva (2013). *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso Considerações essenciais*, Revisores e Auditores Outubro - Dezembro 2013, disponível em: <http://www.oroc.pt/fotos/editor2/Revista/63/SetorPublico2.pdf>. (Acedido em Janeiro 2014).
- Gil, António Carlos (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 6ª Edição, São Paulo, Editora Atlas-2008.
- GPEARI-MFAP (2010). *Benchmarking e Melhorias de Eficiência no Sector Público*, Artigo 08/2010. Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças e da Administração Pública, disponível em: <http://www.gpeari.min-financas.pt/analise-economica/publicacoes/ficheiros-do-bmep/2010/dezembro-de-2010/artigos/artigo-8-benchmarking-e-melhorias-de-eficiencia-no>. (Acedido em Setembro de 2013).
- Instituto Nacional de Estatística (2013). *Entidades Públicas que tenham sido reclassificadas ao abrigo do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas*, disponível em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main. (Acedido em Outubro de 2013).
- Laville, Christian & Dionne, Jean (2008). *A Construção do Saber, Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*, Editora UFMG.
- Leitão, Moraes, Teles, Galvão e Silva, Soares da (2012). *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, Direito Público*, disponível em : http://www.mlgts.pt/xms/files/Publicacoes/Newsletters_Boletins/2012/Lei_dos_Compromissos_e_Pagamentos_em_Atraso.pdf. (Acedido em Setembro de 2013).
- Lopes, Ilídio Tomás (2013). *Contabilidade Financeira, Preparação das Demonstrações Financeiras, sua Divulgação e Análise* – Escolar Editora.
- Martins, Guilherme W. d'Oliveira, *Finanças Públicas e Direito Financeiro, Apontamentos 2003/2007*, disponível em: <http://gwom.home.sapo.pt/materias.htm>. (Acedido em Agosto de 2013).
- Martins, Guilherme W. d'Oliveira, *Finanças Públicas e Direito Financeiro, Apontamentos/Roteiro das aulas práticas*, A Lei de Enquadramento Orçamental: história, âmbito e valor jurídico, disponível em: <http://gwom.home.sapo.pt/LEO2.pdf>. (Acedido em Setembro de 2013).

2014

- Ministério das Finanças (2013). *Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017*, disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20de%202013%202017.pdf>. (Acedido em Janeiro de 2014).
- Neves, Arminda (2010). *Governança Pública em Rede - Uma aplicação a Portugal*, 1ª Edição, Editora Silaba, Lda.
- Nogueira, S., Carvalho, J. (2006). *O Sistema de Informação Contabilística da Administração Pública Portuguesa segundo a Perspetiva de “Especialistas”*, disponível em: http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/2025/1/Sonia_XVIII_Encontro_ADCES.pdf. (Acedido em Janeiro de 2014).
- Nogueira, Sónia Paula da Silva & Carvalho, João Baptista da Costa (2008). *O Sistema de Informação da Administração Pública Portuguesa Segundo a Perspetiva de “Especialistas: Estudo Empírico*, Revista *Gestin*, Ano VII - N.º 6. Escola Superior de Gestão – Instituto Politécnico de Castelo Branco, disponível em: <http://www.ipcb.pt/ESG//images/ESG/PDF/Gestin/RevGestin06.pdf>. (Acedido em Fevereiro de 2014).
- Pinto, Ana Calado, Santos, Paula Gomes dos & Melo, Tiago Joanaz de (2013). *Gestão Orçamental e Contabilidade Pública*, Editor: ATF – Edições Técnicas.
- Polícia de Segurança Pública (2012). *Pagamentos em atraso a fornecedores em 30 de Junho de 2012*, disponível em: <http://www.psp.pt/Pages/apsp/instrumentosdegestao.aspx?menu=3&submenu=4>. (Acedido em Setembro de 2013).
- Pordata (2014). *Dívida direta do Estrado em % do PIB*, disponível em: <http://www.pordata.pt/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>. (Acedido em Janeiro de 2014).
- Rocha, Joaquim Freitas da (2012). Universidade do Minho. *Texto-resumo da intervenção sobre a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso*, Universidade do Minho, disponível em http://www.nedal.uminho.pt/0_content/Sntese_Interveno_Joaquim_Freitas_da_Rocha.pdf. (Acedido em Outubro de 2013).
- Rocha, Joaquim Freitas da, Gomes, Noel & Silva, Hugo Flores da (2012). *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*. Editora: Coimbra Editora, S.A.
- Tavares, José F.F; (2004). Editora Livraria Almedina – Coimbra, Estudos de Administração e Finanças Públicas.

2014

- Tribunal Constitucional (2014). *Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976, Revista pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de 25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro e 1/2001, de 12 de Dezembro, 1/2004, de 24 de Julho e 1/2005, de 12 de Agosto*, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html>. (Acedido em Outubro de 2013).
- Tribunal de Contas (2000). *Missão e Campos de Actuação do Tribunal de Contas*, disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2000/4-missao.pdf. (Acedido em Agosto de 2013).
- Tribunal de Contas (2009). Relatório n.º55/09 - 2.ª S Processo n.º 40/08 - AUDIT, *Auditoria aos sistemas de gestão e de controlo no âmbito dos investimentos da PSP ano 2007*, disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtr-rel055-2009-2s.pdf (Acedido em Agosto de 2013).
- Tribunal de Contas (2012). *Parecer sobre a conta geral do Estado, Ano Económico de 2011*, disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cge/2011/parecer-cge-2011.shtm>. (Acedido em Setembro 2013).
- Tribunal de Contas (2012). Relatório nº 29/2012 – 2ª S Processo N.º 3/2012 – AUDIT, *Acompanhamento global de recomendações formuladas em 15 relatórios de auditoria do Tribunal de Contas nas áreas da Administração Interna, Defesa, Justiça, Negócios Estrangeiros e Encargos Gerais do Estado*, disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel029-2012-2s.pdf. (Acedido em Setembro de 2013).
- Yin, Robert K. (2003). Estudo de Caso, *Planejamento e Métodos*, 2ª Edição, Tradução Daniel Grassi, Bookman, Companhia Editora, reimpressão.

LEIS

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro - Lei de Bases da contabilidade pública, Diário da República, n.º 43/90, I Série, de 20 de Fevereiro de 1990.

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro - Enquadramento do Orçamento do Estado.

Lei 98/97, de 26 de Agosto - Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto; 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 07 de Dezembro e 2/2012, de 06 de Janeiro, Lei de organização e processo do Tribunal de Contas.

Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto - Lei de Enquadramento Orçamental.

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro - Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro - Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto - Cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias.

Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro - Orçamento do Estado para 2013.

Lei n.º 37/2013, de 14 de Junho - Proceda à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

DECRETOS

Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro - Com a última alteração pela Lei n.º 23/2013, de 5 de Março, Código Civil Português.

Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho - Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado.

Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro – Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

Decreto-Lei nº 367/99, de 18 de Setembro - Estabelece as regras relativas à organização e funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística.

Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro - Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas e da estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos da administração central.

Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro - Sistema Nacional de Compras Públicas, (A Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), disponível em: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/5C3B66D5-5E7B-441E-BD5E-F43D0405853C/0/DL_158_2009.pdf. (Acedido em Setembro de 2013).

Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de Janeiro - Estatuto do Gestor Público, disponível em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b6e3c588-cb76-4bc1-a923-e5252ec709b5>. (Acedido em Outubro de 2013).

Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho - Sistema de Normalização Contabilística.

Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro - Estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2012, aprovado pela Lei n.º 64 -B/2011, de 30 de Dezembro.

2014

Decreto-Lei n.º 197/2012, de 8 de Junho - Regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços.

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho - Estabelece, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de Março - Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2013.

Decreto Regulamentar n.º 44/2007, de 27 de Abril, que estabelece a natureza e orgânica da Direção-Geral das Autarquias Locais, Diário da República, 1.ª série- N.º 82-27 de Abril de 2007, disponível em <http://www.cm-almeida.pt/documentosonline/legisla%C3%A7%C3%A3o/Documents/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20de%20D%20a%20F/2.pdf>. (Acedido em Outubro de 2013).

PORTARIAS

Portaria n.º 819/80, de 13 de Outubro - Define as atribuições, organização e funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística.

Portaria n.º 262/97, de 3 de Abril - Aperfeiçoar a legislação existente e que entre outros, aprovou as regras relativas à organização e funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística.

Portaria nº 794/2000, de 20 de Setembro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação.

Portaria nº 898/2000, de 28 de Setembro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde.

Portaria n.º 16/2013 de 17 de Janeiro - A presente portaria regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, disponível em: <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=91f17207-d63e-4f78-a525-4e8140f46f49&ID=1437>. (Acedido em Junho de 2013).

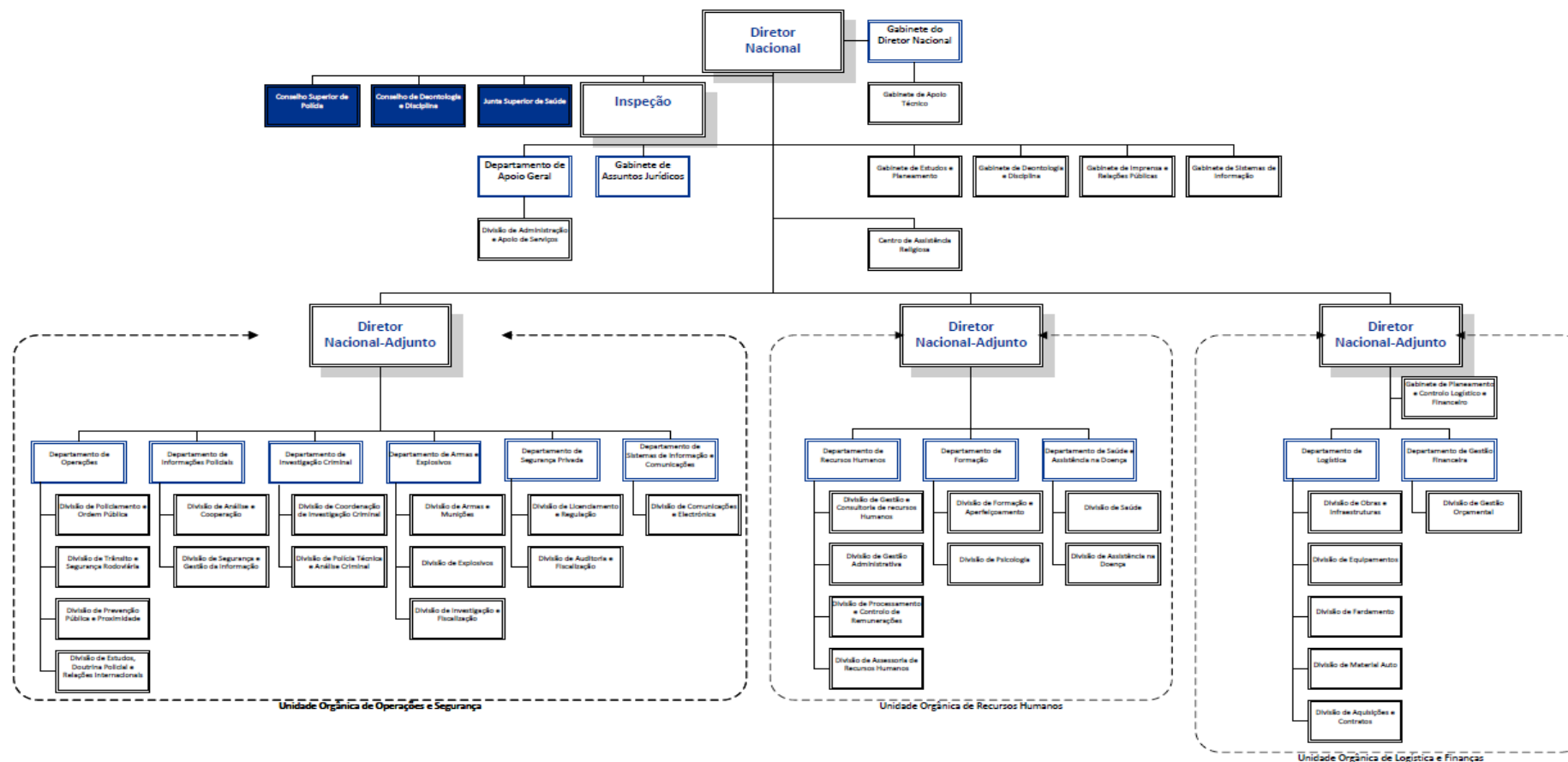
DIRETIVAS

Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011 que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:048:0001:0010:pt:PDF>.(Acedido em Setembro de 2013).

ANEXOS

2014

Anexo 1 - Organograma PSP/DN



Fonte: Organograma integral da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública,
<http://www.psp.pt/Pages/apsp/quemsomos.aspx?menu=1&submenu=1>, (Acedido em Setembro 2013)

2014

Anexo 2 - Tabela de Medidas.

Anexo III Tabela de Medidas

Código	Medidas
001	Serv. Gerais da A.P. - Administração geral
002	Serv. Gerais da A.P. - Negócios estrangeiros
003	Serv. Gerais da A.P. - Cooperação económica externa
004	Serv. Gerais da A.P. - Investigação científica de carácter geral
005	Defesa Nacional - Administração e regulamentação
006	Defesa Nacional - Investigação
007	Defesa Nacional - Forças Armadas
008	Defesa Nacional - Cooperação militar externa
009	Segurança e ordem públicas - Administração e regulamentação
010	Segurança e ordem públicas - Investigação
011	Segurança e ordem públicas - Forças de segurança
012	Segurança e ordem públicas - Sistema judiciário
013	Segurança e ordem públicas - Sistema prisional, de reinserção social e de menores
014	Segurança e ordem públicas - Protecção civil e luta contra incêndios
015	Educação - Administração e regulamentação
016	Educação - Investigação
017	Educação - Estabelecimentos de ensino não superior
018	Educação - Estabelecimentos de ensino superior
019	Educação - Serviços auxiliares de ensino
020	Saúde - Administração e regulamentação
021	Saúde - Investigação
022	Saúde - Hospitais e clínicas
023	Saúde - Serviços individuais de saúde
024	Segurança e acção social - Administração e regulamentação
025	Segurança e acção social - Investigação
026	Segurança e acção social - Segurança social
027	Segurança e acção social - Acção social
028	Habitação e serv. Colectivos - Administração e regulamentação
029	Habitação e serv. Colectivos - Investigação
030	Habitação e serv. Colectivos - Habitação
031	Habitação e serv. Colectivos - Ordenamento do território
032	Habitação e serv. Colectivos - Saneamento e abastecimento de água
033	Habitação e serv. Colectivos - Protecção do meio ambiente e conservação da natureza
034	Serviços culturais, recreativos e religiosos - Administração e regulamentação
035	Serviços culturais, recreativos e religiosos - Investigação
036	Serviços culturais, recreativos e religiosos - Cultura
037	Serviços culturais, recreativos e religiosos - Desporto, recreio e lazer
038	Serviços culturais, recreativos e religiosos - Comunicação social
039	Serviços culturais, recreativos e religiosos - Outras actividades cívicas e religiosas
040	Agricultura, pecuária, silv, caça, pesca - Administração e regulamentação
041	Agricultura, pecuária, silv, caça, pesca - Investigação

2014

Anexo III
Tabela de Medidas

Código	Medidas
042	Agricultura, pecuária, silv, caça, pesca - Agricultura e pecuária
043	Agricultura, pecuária, silv, caça, pesca - Silvicultura
044	Agricultura, pecuária, silv, caça, pesca – Caça
045	Agricultura, pecuária, silv, caça, pesca – Pesca
046	Industria e energia - administração e regulamentação
047	Industria e energia - Investigação
048	Industria e energia - Indústrias extractivas
049	Industria e energia - Indústrias transformadoras
050	Industria e energia - Indústrias de construção civil
051	Industria e energia - Combustíveis, electricidade e outras fontes de energia
052	Transportes e comunicações - Administração e regulamentação
053	Transportes e comunicações - Investigação
054	Transportes e comunicações - Transportes rodoviários
055	Transportes e comunicações - Transportes ferroviários
056	Transportes e comunicações - Transportes aéreos
057	Transportes e comunicações - Transportes marítimos e fluviais
058	Transportes e comunicações - Sistemas de comunicações
059	Comércio e turismo - Administração e regulamentação
060	Comércio e turismo - Investigação
061	Comércio e turismo - Comércio
062	Comércio e turismo - Turismo
063	Outras funções económicas - Administração e regulamentação
064	Outras funções económicas - Relações gerais do trabalho
065	Outras funções económicas - Diversas não especificadas
066	Outras funções - Operações da dívida pública
067	Outras funções - Transferências entre administrações
068	Outras funções - Diversas não especificadas

Fonte: Anexo III, Tabela fontes de financiamento (DGO), <http://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/2011/ca1367.pdf> , (Acedido em Setembro 2013).

2014

Anexo 3 - Fontes de Financiamento.

SERVIÇOS INTEGRADOS	SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS
1 Esforço financeiro nacional (OE) 11 Receitas Gerais (RG) não afetadas a projetos cofinanciados 111 RG não afetadas a projetos cofinanciados 113 Saldos de RG não afetadas a projetos cofinanciados (A) 119 Transferências de RG entre organismos 12 Receita Própria (RP) não afetada a projetos cofinanciados 121 Saldos de RP transitados (A) 122 RP do ano sem possibilidade de transição 123 RP do ano com possibilidade de transição 129 Transferências de RP entre organismos 14 Financiamento Nacional por conta de fundos europeus (A) 141 Receitas Gerais (A) 142 Receitas Próprias (A) 143 Transferências no âmbito das Administrações Públicas (A) 15 Receitas Gerais afetadas a projetos cofinanciados 151 RG afetadas a projetos cofinanciados-Feder 152 RG afetadas a projetos cofinanciados-F.Coesão 153 RG afetadas a projetos cofinanciados-FSE 154 RG afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Orientação/FEADER 155 RG afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Garantia/FEAGA 156 RG afetadas a projetos cofinanciados-Fundo Europeu das Pescas 157 RG afetadas a projetos cofinanciados-Outros 158 Saldos de RG afetadas a projetos cofinanciados (A) 159 Transferências de RG afetadas a projetos cofinanciados entre organismos 16 Receita Própria afetada a projetos cofinanciados 161 RP afetadas a projetos cofinanciados-Feder 162 RP afetadas a projetos cofinanciados-F.Coesão 163 RP afetadas a projetos cofinanciados-FSE 164 RP afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Orientação/FEADER 165 RP afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Garantia/FEAGA 166 RP afetadas a projetos cofinanciados-Fundo Europeu das Pescas 167 RP afetadas a projetos cofinanciados-Outros 168 Saldos de RP afetadas a projetos cofinanciados (A) 169 Transferências de RP afetadas a projetos cofinanciados entre organismos 2 Financiamento da UE 21 Feder QCA III e PO 211 Feder - QCA III 212 Feder - PO Fatores de Competitividade 213 Feder - PO Valorização do Território 214 Feder - PO Regional Norte 215 Feder - PO Regional Centro 216 Feder - PO Regional Lisboa 217 Feder - PO Regional Alentejo 218 Feder - PO Regional Algarve 219 Feder - PO Assistência Técnica 22 Feder Cooperação 221 Feder - Cooperação Transfronteiriça 222 Feder - Cooperação Transnacional 223 Feder - Cooperação Inter-Regional 23 Fundo de Coesão 231 Fundo de Coesão - QCA III 232 Fundo de Coesão - PO Fatores de Competitividade 233 Fundo de Coesão - PO Valorização do Território 24 Fundo Social Europeu 241 Fundo Social Europeu - QCA III 242 Fundo Social Europeu - PO Potencial Humano 243 Fundo Social Europeu - PO Fatores de Competitividade 244 Fundo Social Europeu - Valorização do Território 245 Fundo Social Europeu - Assistência Técnica 25 Feoga Orientação / FEADER 251 Feoga Orientação 252 FEADER 26 Feoga Garantia / FEAGA 261 Feoga Garantia 262 FEAGA 27 Fundo Europeu das Pescas 28 Outros 29 Financiamento Europeu por conta de Fundos Nacionais (A)	3 Esforço financeiro nacional (OE) 31 Estado Receitas Gerais (RG) não afetadas a projetos cofinanciados 311 RG não afetadas a projetos cofinanciados 313 Saldos de RG não afetadas a projetos cofinanciados (A) 319 Transferências de RG entre organismos 32 Créditos externos consignados pelo Estado 33 Financiamento Nacional RG por conta de fundos europeus (A) 35 Receitas Gerais afetadas a projetos cofinanciados 351 RG afetadas a projetos cofinanciados-Feder 352 RG afetadas a projetos cofinanciados-F.Coesão 353 RG afetadas a projetos cofinanciados-FSE 354 RG afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Orientação/FEADER 355 RG afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Garantia/FEAGA 356 RG afetadas a projetos cofinanciados-Fundo Europeu das Pescas 357 RG afetadas a projetos cofinanciados-Outros 358 Saldos de RG afetadas a projetos cofinanciados (A) 359 Transferências de RG afetadas a projetos cofinanciados entre organismos 36 Receita Própria afetada a projetos cofinanciados 361 RP afetadas a projetos cofinanciados-Feder 362 RP afetadas a projetos cofinanciados-F.Coesão 363 RP afetadas a projetos cofinanciados-FSE 364 RP afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Orientação/FEADER 365 RP afetadas a projetos cofinanciados-Feoga Garantia/FEAGA 366 RP afetadas a projetos cofinanciados-Fundo Europeu das Pescas 367 RP afetadas a projetos cofinanciados-Outros 368 Saldos de RP afetadas a projetos cofinanciados (A) 369 Transferências de RP afetadas a projetos cofinanciados entre organismos 4 Financiamento da UE 41 Feder QCA III e PO 411 Feder - QCA III 412 Feder - PO Fatores de Competitividade 413 Feder - PO Valorização do Território 414 Feder - PO Regional Norte 415 Feder - PO Regional Centro 416 Feder - PO Regional Lisboa 417 Feder - PO Regional Alentejo 418 Feder - PO Regional Algarve 419 Feder - PO Assistência Técnica 42 Feder Cooperação 421 Feder - Cooperação Transfronteiriça 422 Feder - Cooperação Transnacional 423 Feder - Cooperação Inter-Regional 43 Fundo de Coesão 431 Fundo de Coesão - QCA III 432 Fundo de Coesão - PO Fatores de Competitividade 433 Fundo de Coesão - PO Valorização do Território 44 Fundo Social Europeu 441 Fundo Social Europeu - QCA III 442 Fundo Social Europeu - PO Potencial Humano 443 Fundo Social Europeu - PO Fatores de Competitividade 444 Fundo Social Europeu - Valorização do Território 445 Fundo Social Europeu - Assistência Técnica 45 Feoga Orientação / FEADER 451 Feoga Orientação 452 FEADER 46 Feoga Garantia / FEAGA 461 Feoga Garantia 462 FEAGA 47 Fundo Europeu das Pescas 48 Outros 49 Financiamento Europeu por conta de fundos nacionais 5 Receita Própria (RP) não afetada a projetos cofinanciados 51 Receita própria do ano 52 Saldos de RP transitados (A) 53 Financiamento Nacional RP por conta de fundos europeus (A) 54 Transferências de RP entre organismos 55 Transferências no âmbito das AP de RP por conta de fundos europeus (A) 7 Contração de Empréstimos 71 No sistema bancário interno 72 No sistema bancário externo

Fonte: Anexo VI, Tabela fontes de financiamento (DGO),

http://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/2012/ca1371_anexos_republicacao.pdf, (Acedido em Setembro 2013).

Anexo 4 - Áreas de Atividade.

Atividades Relacionadas com o Património Cultural

- 101/801 Artes Plásticas e Visuais
- 102/802 Cinema e Audiovisual
- 103/803 Bibliotecas e Património Bibliográfico
- 104/804 Arquivos e Património Arquivístico
- 105/805 Património Fílmico e Sonoro
- 106/806 Qualificação, Promoção e Divulgação Cultural
- 107/807 Promoção e Divulgação do Livro e do Autor
- 108/808 Museus, Património Móvel e Imaterial
- 109/809 Património Arquitetónico, Arqueológico e Paisagístico
- 110/810 Proteção da Propriedade Intelectual e Direito de Autor
- 111/811 Promoção e Valorização da Língua Portuguesa
- 265/965 Promoção da Cultura Portuguesa no Exterior e Intercâmbio Cultural

Atividades Relacionadas com o Desporto

- 112/812 Atividades Desportivas
- 113/813 Associativismo Desportivo
- 114/814 Alta Competição Desportiva e Desporto Profissional

Atividades Relacionadas com o Ambiente, Recursos Naturais e Gestão do Território

- 115/815 Rede Nacional das Áreas Protegidas e Áreas Classificadas da Rede Natura 2000
- 116/816 Proteção do Ambiente e Gestão de Recursos Naturais Ar, Água e Solos
- 118/818 Ruído, Resíduos, Substâncias Perigosas e Catástrofes Ambientais
- 119/819 Mares e Costas Oceânicas
- 120/820 Fauna
- 121/821 Flora
- 122/822 Desenvolvimento Regional e Urbano
- 123/823 Ordenamento do Território

Atividades Relacionadas com a Defesa Nacional

- 124/824 Operações Militares
- 125/825 Armamento e Equipamento Militar
- 126/826 Convocação e Mobilização de Pessoal
- 127/827 Instrução e Formação Militar
- 128/828 Missões Humanitárias e de Paz

Atividades Relacionadas com a Saúde

- 129/829 Cuidados de Saúde Primários
- 130/830 Cuidados de Saúde Diferenciados
- 131/831 Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica
- 132/832 Saúde Pública
- 133/833 Saúde Escolar
- 134/834 Dependências
- 135/835 Farmácias e Medicamentos
- 136/836 Apoio Psicológico Especializado
- 137/837 Gestão de Cuidados de Saúde Prestados em Redes Privadas

2014

Atividades Relacionadas com a Agricultura e Pescas
138/838 Produção Agrícola (culturas anuais e permanentes exceto viticultura)
139/839 Produção Vitivinícola
140/840 Reforço da Ligação entre Agentes para o Desenvolvimento Rural
141/841 Silvicultura e Exploração Florestal e Atividade Cinegética
142/842 Estruturas Agrícolas (excluindo infraestruturas hidroagrícolas - cod 237/937)
143/843 Produção Animal
144/844 Sanidade Animal e Vegetal e Bem Estar Animal
145/845 Pesca e Aquicultura
146/846 Gestão e Acompanhamento de programas/Projetos comunitários
Atividades Relacionadas com a Indústria
150/850 Indústria Extrativa
151/851 Indústria Agroalimentar
152/852 Tecnologias de Ponta e Limpas
153/853 Indústria Militar
Atividades Relacionadas com o Comércio e Serviços
154/854 Comércio
155/855 Comunicações
156/856 Seguros
157/857 Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração
Atividades Relacionadas com a Energia
158/858 Energia Elétrica, Gás e Energias Renováveis
159/859 Produtos Petrolíferos, Combustíveis e Outros Recursos Energéticos
Outras Atividades Económicas
160/860 Propriedade Industrial
161/861 Mercado Externo (Importações e Exportações, Fronteiras – Mercadorias)
162/862 Mercado Interno
163/863 Mercado de Capitais
164/864 Concorrência
165/865 Atividades Marítimo-Portuária
Atividades Relacionadas com a Integração e Proteção Social
166/866 Proteção Social de Base
167/867 Proteção Social Complementar
168/868 Prevenção, Integração e Ação Social
Atividades Relacionadas com a Sociedade da Informação e Comunicação
169/869 Comunicação Social
170/870 Conteúdos Digitais
171/871 Competências em Tecnologias da Informação e Comunicação
172/872 Acessibilidade a Tecnologias da Informação e Comunicação
173/873 Governo Eletrónico
174/874 Proteção de Dados Pessoais Informatizados
Atividades Relacionadas com a Diplomacia e Relações Internacionais
175/875 Assuntos Comunitários
176/876 Assuntos Bilaterais
177/877 Assuntos Multilaterais
178/878 Cooperação Internacional
179/879 Assistência Humanitária
180/880 Assuntos Diplomáticos e Consulares
181/881 Comunidades Portuguesas
182/882 Diplomacia Económica
183/883 Presença Portuguesa no Exterior

2014

Atividades Relacionadas com a Gestão de Emergências e Crises

- 184/884 Gestão de Emergências em Casos de Inundações, Incêndios e Sismos
- 185/885 Perturbações da Ordem Pública
- 186/886 Emergências Médicas
- 187/887 Catástrofes Climáticas
- 188/888 Catástrofes Ambientais
- 189/889 Emergências nos Transportes e Comunicações

Atividades Relacionadas com a Educação

- 190/890 Educação Pré Escolar
- 191/891 1º. Ciclo do Ensino Básico
- 192/892 2º. e 3º. Ciclos do Ensino Básico e Ensino
- 193/893 Ensino Superior Universitário
- 194/894 Ensino Superior Politécnico
- 195/895 Ensino Militar e Policial
- 196/896 Redes de Ensino Privado, Cooperativo e Solidário
- 197/897 Funções Não Letivas - Ensino Básico e Secundário
- 198/898 Ensino de Português no Estrangeiro
- 199/899 Educação Especial
- 200/900 Exames e Provas Aferidas do Ensino Básico e Secundário
- 201/901 Inovação e Desenvolvimento Curricular
- 266/966 Ação Social no Ensino Superior

Atividades Relacionadas com a Ciência & Tecnologia

- 202/902 Investigação e Desenvolvimento em Diversas Áreas das Ciências

Atividades Relacionadas com os Transportes

- 203/903 Transportes Aéreos
- 204/904 Transportes Rodoviários
- 205/905 Transportes Ferroviários
- 206/906 Transportes Marítimos e Fluviais
- 207/907 Transportes Especiais

Atividades Relacionadas com o Mercado de Trabalho

- 208/908 Promoção de ou Criação de Postos de Trabalho
- 209/909 Formação Profissional
- 210/910 Saúde, Higiene, Segurança e Direito no Trabalho (relações laborais)
- 211/911 Inserção ou Reinserção na Vida Ativa

Atividades Relacionadas com a Proteção do Consumidor

- 212/912 Qualidade, Higiene e Segurança Alimentar
- 213/913 Proteção e Direitos do Consumidor
- 214/914 Divulgação de Informação para o Consumidor

Atividades Relacionadas com a Justiça

- 215/915 Apoio à Tomada de Decisão Judiciária
- 216/916 Apoio à Execução da Decisão Judiciária Penal e Tutelar Educativa
- 217/917 Apoio à Execução de Decisões Judiciais
- 218/918 Representação do Estado em Litígio
- 219/919 Acesso ao Direito e aos Tribunais
- 220/920 Resolução Alternativa de Litígios
- 221/921 Investigação Criminal
- 222/922 Atos Jurídicos Extrajudiciais
- 223/923 Publicitação de Fatos, Atos e Situações Jurídicas

Atividades Relacionadas com a Cidadania, Família e Comunidade

- 224/924 Apoio à Família
- 225/925 Igualdade de Oportunidades
- 226/926 Juventude

2014

Atividades Relacionadas com a Segurança/ Administração Interna
227/927 Proteção de Pessoas e Bens e Controlo de Práticas Ilícitas
228/928 Prevenção Criminal
229/929 Segurança de Altas Individualidades e Outros
230/930 Fronteiras e Cidadãos
231/931 Assuntos Classificados
232/932 Combate ao Terrorismo
233/933 Segurança Escolar e Infantil
234/934 Equipamento e Armamento das Forças de Segurança
Atividades Relacionadas com Infraestruturas e Equipamentos
235/935 Infraestruturas da Rede Viária
236/936 Edifícios
237/937 Infraestruturas Hidroagrícolas
238/938 Infraestruturas de Transporte
239/939 Infraestruturas Desportivas
240/940 Recintos Culturais
241/941 Habitação
242/942 Infraestruturas Energéticas
Atividades Relacionadas com as Finanças Públicas
243/943 Receitas Tributárias
244/944 Receitas Patrimoniais
245/945 Receitas Creditícias
246/946 Receitas Coativas
247/947 Outros Rendimentos/ Outras Receitas
248/948 Benefícios Fiscais
249/949 Gestão da Dívida Pública
250/950 Subsídios ao Sector Empresarial do Estado
251/951 Fraude e Evasão Fiscal
252/952 Gestão de Garantias a Favor do Estado
Atividades Relativas à Administração Pública
253/953 Planeamento, Orçamentação, Gestão e Conta
254/954 Controlo e Acompanhamento
255/955 Informação, Documentação, Conhecimento e Gestão de Tecnologias da Informação e da Comunicação
256/956 Gestão de Recursos Humanos
257/957 Gestão de Recursos Financeiros
258/958 Gestão Administrativa
259/959 Gestão Legislativa
267/967 Gestão Interna de Recursos do Organismo
268/968 Prevenção da Corrupção e Infrações Conexas
Atividades dos Órgãos de Soberania
260 Gestão Governativa
261 Atividade Parlamentar
262 Representação da República Portuguesa
263 Atividade Judicial
264 Controlo Financeiro e Efetivação de Responsabilidades Financeiras

Fonte: Anexo V, Circular n.º 1371 A-OE 2013, Tabela das áreas de atividades (DGO),
http://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/2012/ca1371_anexos_republicacao.pdf,

(em Setembro 2013).

2014

Anexo 5 - Modelo de declaração de compromissos plurianuais existentes em 31/12/2011 (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro).

Ministério:

Serviço:

Valores em €

Ano	Montante
(1)	(2)
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	
Seguintes	

Fonte: Anexo XI,

<http://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes.aspx?Ano=2012&Instrucoes=Circulares+S%u00e9rie+A> (acedido em Setembro 2013).

Anexo 6 - Modelo de declaração de pagamentos em atraso existentes em 31/12/2011 (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, art.º 15.º, n.º1, b)).

Ministério:

Serviço:

Valores em €

ID	Ano de constituição da	Class. Económica	Fornecedor		Descrição	Montante	Implicações do atraso no pagamento
			NIF	Designação			

Fonte: <http://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes.aspx?Ano=2012&Instrucoes=Circulares+S%u00e9rie+A> (acedido em Setembro 2013).

2014

Anexo 7 - Plano de liquidação dos pagamentos em atraso.

Ministério: xxxxxxxxxxxxxxxx

Serviço: xxxxxxxxxxxxxxxx

Valores em €

ID	Ano de constituição da dívida	Class. Económica	Fornecedor		Descrição	Montante	Implicações do atraso no pagamento	Ano de liquidação	Mês de liquidação	Montante parcial	Fonte de Financia	Existência de acordo com credor
NIF	Designação											
												S/N
												S/N
												S/N
												S/N
												S/N
												S/N

Fonte: <http://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes.aspx?Ano=2012&Instrucoes=Circulares+S%u00e9rie+A>, (acedido em Setembro 2013).

Anexo 8 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Despesa - Coberta por Receitas Gerais-Novembro 2013.

DESPESA										
A) Coberta por Receitas Gerais										
	DESPESAS COM PESSOAL	das quais (destaques):			RESTANTES DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	TOTAL DA DESPESA	da qual (destaques):		
		Remunerações Certas e Permanentes	Abonos Variáveis e Eventuais	Segurança Social				Despesa não efectiva	Destinada a outras entidades do programa	Destinada a outras entidades
	(1)	(1a)	(1b)	(1c)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(4a)	(4b)	(4c)
JANEIRO	50.179.938,84	38.706.433,39	805.258,69	10.668.246,76	105.032,38	0,00	50.284.971,22			
FEVEREIRO	51.895.346,64	39.486.814,75	785.175,02	11.623.356,87	368.370,23		52.263.716,87			
MARÇO	51.831.306,35	39.909.562,81	841.981,09	11.079.762,45	1.605.034,35		53.436.340,70			
ABRIL	52.098.910,31	39.409.143,38	697.435,12	11.992.331,81	1.123.812,62		53.222.722,93			
MAIO	51.846.008,09	39.175.912,20	750.581,01	11.919.514,88	3.531.133,90		55.377.141,99			
JUNHO	51.752.361,06	40.086.241,22	671.549,65	10.994.570,19	2.078.133,98	16.166,64	53.846.661,68			
JULHO	51.017.501,97	39.227.367,70	682.951,72	11.107.182,55	1.100.468,88	17.314,74	52.135.285,59			
AGOSTO	49.740.701,20	38.875.914,09	660.467,86	10.204.319,25	1.290.663,62	12.298,83	51.043.663,65			
SETEMBRO	49.840.536,13	38.631.070,56	712.255,07	10.497.210,50	3.785.634,46	16.325,50	53.642.496,09			
OUTUBRO	50.193.086,20	38.249.056,40	715.716,79	11.228.313,01	845.842,75	107.281,34	51.146.210,29			
NOVEMBRO	87.966.294,47	69.000.000,00	750.000,00	18.216.294,47	3.100.000,00	200.000,00	91.266.294,47			
DEZEMBRO	52.593.064,74	38.499.217,50	682.716,98	13.411.130,26	6.110.625,83	825.654,95	59.529.345,52			
PREVISÃO ACUMULADA	650.955.056,00	499.256.734,00	8.756.089,00	142.942.233,00	25.044.753,00	1.195.042,00	677.194.851,00	0,00	0,00	0,00
Optica da Informação: Valores mensais - não acumulados										
Unidade: Euros										
a) Não foram considerados os encargos resultantes do pagamento do subsídio de férias.										
b) O valor mencionado é manifestamente insuficiente para suportar os encargos do mês e resulta apenas do saldo da dotação disponível previsto para dezembro.										
DESVIOS AO PADRÃO DUODÉCIMAL:										
Justificação para o não cumprimento do regime duodecimal das despesas cobertas por Receitas gerais:										

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP.

2014

Anexo 9 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Despesa - Coberta por Outras Receitas (Exclui Receitas Gerais e Fundos Comunitários) - Novembro 2013.

DESPESA										
B) Coberta por Outras Receitas (Exclui Receitas Gerais e Fundos Comunitários)										
	das quais (destaques):			RESTANTES DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	TOTAL DA DESPESA	da qual (destaques):			
	DESPESAS COM PESSOAL	Remunerações Certas e Permanentes	Abonos Variáveis e Eventuais				Despesa não efectiva	Destinada a outras entidades do programa	Destinada a outras entidades da AC	
	(1)	(1a)	(1b)	(1c)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(4a)	(4b)	(4c)
JANEIRO	2.729.182,70	0,00	2.710.717,55	18.465,15	2.034.600,02	0,00	4.763.782,72			
FEVEREIRO	3.860.021,15		2.463.814,76	1.396.206,39	2.003.310,94	28.664,78	5.891.996,87			
MARÇO	3.774.306,16		2.061.507,08	1.712.799,08	2.479.699,18	15.289,60	6.269.294,94			
ABRIL	3.497.216,43	10.402,50	2.022.183,99	1.464.629,94	3.100.522,14	565,80	6.598.304,37			
MAIO	3.360.594,78		2.455.375,93	905.218,85	1.403.120,80	313.909,70	5.077.625,28			
JUNHO	4.244.438,22	307,50	2.725.965,77	1.518.164,95	1.077.218,59	9.277,16	5.330.933,97			
JULHO	3.067.732,36		2.562.516,21	505.216,15	3.368.628,03	214.477,24	6.650.837,63			
AGOSTO	4.757.917,22		2.492.992,66	2.264.924,56	2.767.169,49	122.665,27	7.647.751,98			
SETEMBRO	4.795.114,21		2.860.359,53	1.934.754,68	2.892.709,66	139.927,85	7.827.751,72			
OUTUBRO	5.308.943,97	307,50	2.741.354,84	2.567.281,63	1.980.441,14	105.528,29	7.394.913,40			
NOVEMBRO	8.553.479,00	53.479,00 a)	3.500.000,00 b)	5.000.000,00	3.500.000,00	100.000,00	12.153.479,00			
DEZEMBRO	6.703.768,80	33.003,50	3.661.018,68	3.009.746,62	8.460.306,01 c)	8.459.781,31	23.623.856,12			
PREVISÃO ACUMULADA	54.652.715,00	97.500,00	32.257.807,00	22.297.408,00	35.067.726,00	9.510.087,00	99.230.528,00	0,00	0,00	0,00
Optica da Informação: Valores mensais - não acumulados										
Unidade: Euros										
a) Este agrupamento no mês de novembro foi objeto de um reforço de 800 000€, na FF 129, por via duma abertura de crédito especial										
b) Este agrupamento no mês de novembro foi objeto de um reforço de 6 843 715€, na FF 129, por via duma abertura de crédito especial										
c) Decorrem procedimentos de aquisição de viaturas e equipamento de informática, no montante de 3,8 M€, cujo compromissos deverão transitar para 2014										

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP

Anexo 10 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Despesa - Coberta Fundos Comunitários - Novembro 2013.

DESPESA										
C) Coberta Fundos Comunitários										
	das quais (destaques):			RESTANTES DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	TOTAL DA DESPESA	da qual (destaques):			
	DESPESAS COM PESSOAL	Remunerações Certas e Permanentes	Abonos Variáveis e Eventuais				Despesa não efectiva	Destinada a outras entidades do programa	Destinada a outras entidades da AC	
	(1)	(1a)	(1b)	(1c)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(4a)	(4b)	(4c)
JANEIRO	8.671,00		8.671,00				8.671,00			
FEVEREIRO	0,00						0,00			
MARÇO	0,00						0,00			
ABRIL	0,00						0,00			
MAIO	0,00						0,00			
JUNHO	0,00						0,00			
JULHO	4.306,66	4.306,66					4.306,66			
AGOSTO	0,00						0,00			
SETEMBRO	0,00						0,00			
OUTUBRO	0,00						0,00			
NOVEMBRO	0,00						0,00			
DEZEMBRO	238.899,34	21.882,34	217.017,00		638.249,00	898.500,00	1.775.648,34			
PREVISÃO ACUMULADA	251.877,00	26.189,00	225.688,00	0,00	638.249,00	898.500,00	1.788.626,00	0,00	0,00	0,00
Optica da Informação: Valores mensais - não acumulados										
Unidade: Euros										

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP

2014

Anexo 11 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Receita - Toda a Receita exceto Receitas Gerais e Fundos Europeus - Novembro 2013.

RECEITA				
A) Toda a Receita excepto Receitas Gerais e Fundos Europeus				
Periodo	TOTAL DA RECEITA	da qual (destaques):		
		Receita não efectiva	Proveniente de outras entidades do programa	Proveniente de outras entidades da AC
	(1)	(2)	(3)	(4)
JANEIRO	7.454.246,30		2.477.819,49	40.637,68
FEVEREIRO	8.611.548,26			1.714.303,54
MARÇO	9.108.505,47			2.701,00
ABRIL	18.448.917,64			
MAIO	5.815.503,85			58.745,18
JUNHO	6.267.130,04			40.964,12
JULHO	6.400.070,47			1.043.986,08
AGOSTO	8.500.641,88		1.615.519,99	1.178.448,66
SETEMBRO	6.221.815,07			40.807,28
OUTUBRO	7.811.706,53		476.660,52	500.000,00
NOVEMBRO	16.943.715,00		7.643.715,00	900.000,00
DEZEMBRO	9.190.871,49			552.788,46
PREVISÃO ACUMULADA	110.774.672,00	0,00	12.213.715,00	6.073.382,00
Ótica da Informação: Valores mensais - não acumulados				
Unidade: Euros				

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP

Anexo 12 - Modelo de Recolha de Dados Previsionais - Receita - Fundos Europeus - Novembro 2013.

2014

RECEITA				
A) Fundos Europeus				
Periodo	TOTAL DA RECEITA	da qual (destaques):		
		Receita não efectiva	Proveniente de outras entidades do programa	Proveniente de outras entidades da AC
	(1)	(2)	(3)	(4)
JANEIRO	8.671,00			8.671,00
FEVEREIRO	0,00			
MARÇO	0,00			
ABRIL	0,00			
MAIO	0,00			
JUNHO	4.729,35			4.729,35
JULHO	0,00			
AGOSTO	0,00			
SETEMBRO	0,00			
OUTUBRO	0,00			
NOVEMBRO	0,00			
DEZEMBRO	1.775.371,65			1.775.371,65
PREVISÃO ACUMULADA	1.788.772,00	0,00	0,00	1.788.772,00
Ótica da Informação: Valores mensais - não acumulados				
Unidade: Euros				

Fonte: Departamento de Gestão Financeira PSP